



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Edelvan Jesus da Conceição

Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora:
uma análise da implantação em Florianópolis

Florianópolis
2023

Edelvan Jesus da Conceição

Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora:
uma análise da implantação em Florianópolis

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Carla Rosane Bressan.

Florianópolis

2023

Conceição, Edelvan Jesus da

Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora : uma análise da implantação em Florianópolis / Edelvan Jesus da Conceição ; orientadora, Carla Rosane Bressan, 2023.

129 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Serviço Social. 2. Proteção Integral. 3. Criança e Adolescente. 4. Medida de Proteção. 5. Família Acolhedora. I. Bressan, Carla Rosane . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. III. Título.

Edelvan Jesus da Conceição

Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora:
uma análise da implantação em Florianópolis

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado, em 21 de agosto de 2023, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof^ª. Dr^ª. Carla Rosane Bressan
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^ª. Dr^ª. Liliane Moser
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^ª. Dr^ª. Eugenia Aparecida Cesconeto
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Prof^ª. Dr^ª. Liliane Moser
Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof^ª. Dr^ª. Carla Rosane Bressan
Orientadora

Florianópolis, 2023

*À minha família, sempre
presente, mesmo
fisicamente distante.*

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar meu profundo agradecimento a todos/as aqueles/as que estiveram ao meu lado durante a jornada de elaboração desta dissertação de mestrado. É com muita gratidão que reconheço a importância e o apoio de cada pessoa que contribuiu para tornar este trabalho possível.

Primeiramente, quero expressar minha imensa gratidão à minha família. Seu amor incondicional, encorajamento e suporte constante foram fundamentais para que eu pudesse me dedicar a esta pesquisa. Agradeço por estarem sempre ao meu lado, apoiando minhas escolhas e compartilhando das minhas conquistas. Seu apoio foi a força motriz que impulsionou meu progresso.

Não posso deixar de mencionar meu companheiro, cujo amor, compreensão e paciência foram essenciais ao longo dessa jornada acadêmica. Seu apoio inabalável, incentivo e palavras de encorajamento foram um verdadeiro alento nos momentos desafiadores. Agradeço por acreditar em mim e me ajudar a encontrar o equilíbrio necessário entre meus estudos e nossa vida pessoal.

Gostaria de estender minha gratidão aos meus colegas de trabalho da Secretaria de Assistência Social de Florianópolis, que desempenharam um papel crucial na construção deste trabalho. A troca de ideias, as discussões estimulantes e o trabalho em equipe foram elementos-chave para o desenvolvimento desta dissertação. Agradeço por compartilharem seus conhecimentos, *insights* e experiências, que enriqueceram significativamente minha pesquisa.

Além disso, sou grato aos meus orientadores e professores, que me guiaram ao longo desse processo. Sua orientação especializada, seus conselhos valiosos e sua dedicação incansável foram fundamentais para a minha formação acadêmica. Agradeço por sua paciência, por me desafiar a expandir meus horizontes e por me ajudarem a aprimorar minha capacidade de análise e argumentação, em especial a minha professora e orientadora Dr^a. Carla Bressan, por tanto aprendizado.

Por fim, gostaria de agradecer a todos/as aqueles/as que, de uma forma ou de outra, contribuíram para a realização deste trabalho. Cada conversa, cada sugestão, cada palavra de incentivo deixaram uma marca indelével em mim e no resultado desta dissertação. Sou grato pela generosidade e pelo apoio recebido ao longo dessa jornada.

Portanto, expresso minha profunda gratidão a todas as envolvidas nesse processo. Este trabalho é fruto de um esforço coletivo, de um verdadeiro trabalho em equipe. Sem a contribuição de cada um de vocês, esta dissertação não seria possível. Agradeço de coração por fazerem parte da minha trajetória acadêmica e por tornarem esta conquista uma realidade.

Que este trabalho possa contribuir de maneira significativa para a área do conhecimento e inspirar futuras pesquisas. Que nossos caminhos continuem se cruzando, promovendo o avanço científico e a troca de experiências.

Meu mais sincero agradecimento.

*“De tudo, ao meu amor serei atento
Antes, e com tal zelo, e sempre, e tanto
Que mesmo em face do maior encanto
Dele se encante mais meu pensamento.*

*Quero vivê-lo em cada vão momento
E em louvor hei de espalhar meu canto
E rir meu riso e derramar meu pranto
Ao seu pesar ou seu contentamento.*

*E assim, quando mais tarde me procure
Quem sabe a morte, angústia de quem vive
Quem sabe a solidão, fim de quem ama*

*Eu possa me dizer do amor (que tive):
Que não seja imortal, posto que é chama
Mas que seja infinito enquanto dure.”*

Soneto de Fidelidade - Vinicius de Moraes

RESUMO

A presente pesquisa teve por objetivo analisar a implantação do Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora de Florianópolis, de forma a compreender sua organização, suas práticas e sua estruturação no âmbito da política pública de atendimento a crianças e adolescentes em cumprimento de medida de proteção. Para tanto, delineou-se um percurso teórico-metodológico sobre as categorias que fundamentam o processo de acolhimento de crianças e adolescentes: acolhimento, medida de proteção, família, política pública de assistência social. Como referência, foram utilizadas legislações nacionais e marcos legais internacionais, bem como referenciais teóricos que fundamentam e orientam a regulamentação e implementação de práticas atuais e/ou em vigor, como Estatuto da Criança e do Adolescente e Tipificação na Política de Assistência Social na modalidade de Família Acolhedora. A questão problema que orientou esta pesquisa foi entender como se deu o processo de implantação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora de crianças e adolescentes no âmbito da política pública de assistência social em Florianópolis, considerando a oferta de uma nova modalidade de acolhimento como alternativa institucional. Foram definidos quatro objetivos específicos, quais sejam: identificar os principais marcos do processo de institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil a partir no Século XX, bem como as mudanças ocorridas nos marcos teórico e normativo quanto ao reconhecimento do Direito à Convivência Familiar e Comunitária; e, em especial no que se refere à aplicação da medida protetiva de Acolhimento; abordar o papel da política de assistência social no atendimento e na proteção de crianças e adolescentes calcada na matricialidade familiar, de modo a discutir o papel do cuidado no âmbito da família e do Estado; analisar os reflexos do reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes na garantia do direito à convivência familiar e comunitária, na perspectiva da progressiva diminuição dos processos de institucionalização e da garantia de Proteção Integral; caracterizar o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora do município de Florianópolis, com ênfase nos aspectos da dinâmica de implantação, sua gênese, sua estruturação e funcionamento. Como procedimentos metodológicos, foram escolhidas a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica. Na fase inicial, foram empregados os referenciais teóricos e as legislações selecionadas para obter uma compreensão histórica do acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil, levando em consideração os marcos conceituais e normativos sobre a institucionalização de crianças e adolescentes brasileiros até as recentes mudanças de paradigmas com a doutrina da proteção integral e o princípio da convivência familiar e comunitária. Na segunda etapa, foram realizadas uma discussão sobre o papel das famílias enquanto espaço de cuidado e a focalização da política pública de assistência social ao estabelecer como diretriz a matricialidade sociofamiliar, passando pela responsabilização das famílias pobres no contexto de violação de direitos de crianças e adolescentes no Brasil. Na terceira etapa, foi abordado o processo de implantação do serviço de acolhimento em famílias acolhedoras em Florianópolis, situando esse serviço na política de assistência social e descrevendo como se deu sua constituição, seja do ponto de vista da tramitação legislativa para aprovação da primeira lei, seja na apresentação da estrutura e do funcionamento após a implantação, além de tecer apontamentos relacionados aos desafios, fragilidades de limitações que estão presentes na execução do SFA. Concluiu-se que o processo de implantação do SFA no município de Florianópolis de

deu a partir de um longo período de discussão com a participação de diversos órgãos de diferentes poderes, se apresentando como mais uma alternativa de acolhimento de crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Proteção Integral. Criança e Adolescente. Medida de Proteção. Família Acolhedora.

ABSTRACT

The present research aimed to analyze the implementation of the Family Foster Care Service in Foster Family of Florianópolis, in order to understand its organization, practices, and structuring within the scope of the public policy for the care of children and adolescents under protective measures. For this purpose, a theoretical-methodological path was outlined regarding the categories that underpin the process of welcoming children and adolescents: reception, protective measures, family, public social assistance policy. As references, national legislations and international legal frameworks were used, as well as theoretical frameworks that support and guide the regulation and implementation of current and/or effective practices, such as the Child and Adolescent Statute and the Typification in the Social Assistance Policy in the Foster Family modality. The research problem that guided this study was to understand how the process of implementing the Reception Service in Foster Family for children and adolescents took place within the framework of the social assistance public policy in Florianópolis, considering the provision of a new form of reception as an institutional alternative. Four specific objectives were defined, namely: to identify the main milestones in the process of institutionalization of children and adolescents in Brazil from the 20th Century onwards, as well as the changes that have occurred in the theoretical and normative frameworks regarding the recognition of the Right to Family and Community Coexistence, especially concerning the application of the protective measure of Reception; to address the role of the social assistance policy in the care and protection of children and adolescents based on family matrix, in order to discuss the role of care within the family and the State; to analyze the effects of the reorganization of reception services for children and adolescents in guaranteeing the right to family and community coexistence, from the perspective of the progressive reduction of institutionalization processes and the guarantee of Comprehensive Protection; to characterize the Reception Service in the Foster Family of the municipality of Florianópolis, with an emphasis on aspects of implementation dynamics, its genesis, structuring, and operation. As methodological procedures, documentary research and bibliographic research were chosen. In the initial phase, theoretical references and selected legislations were used to obtain a historical understanding of the reception of children and adolescents in Brazil, taking into account the conceptual and normative frameworks on the institutionalization of Brazilian children and adolescents up to recent paradigm shifts with the doctrine of comprehensive protection and the principle of family and community coexistence. In the second stage, a discussion was held about the role of families as a space of care and the focus of public social assistance policy by establishing family socio-matrix as a guideline, going through the responsibility of poor families in the context of rights violations of children and adolescents in Brazil. In the third stage, the process of implementing the foster family reception service in Florianópolis was addressed, placing this service in the social assistance policy and describing how its constitution took place, both from the point of view of legislative proceedings for the approval of the first law, and in terms of presenting the structure and functioning after implementation, as well as making observations related to challenges, weaknesses, and limitations present in the implementation of FFS. It was concluded that the process of implementing FFS in the municipality of Florianópolis was the result of a long period of

discussion involving various bodies from different authorities, presenting itself as another alternative for the reception of children and adolescents.

Keywords: Comprehensive Protection. Child and Adolescent. Protective Measure. Foster Family.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Número de vagas nos serviços de acolhimento institucional Florianópolis.....	77
Tabela 02 – Faixa etária das crianças e dos adolescentes acolhidos.....	78
Tabela 03 – Motivos pelos quais as crianças e os adolescentes foram acolhidos....	78

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Número de crianças/adolescentes em cada estágio no processo de adoção.....	73
Gráfico 02 – Número de crianças/adolescentes acolhidos por região – SNA.....	74
Gráfico 03 - Número de crianças/adolescentes acolhidos por região.....	74
Gráfico 04 - Número de Serviço de Acolhimento Familiar por estado.....	75

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF	Constituição Federal
CMDCA	Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
NOB	Norma Operacional Básica
PL	Projeto de Lei
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
SAF	Serviço de Acolhimento Familiar
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SNA	Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	17
1.1 OBJETIVOS	20
1.1.1 Objetivo Geral.....	20
1.1.2 Objetivos Específicos	20
1.2 PERCURSO METODOLÓGICO.....	21
2 ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: MARCOS HISTÓRICOS, CONCEITUAIS E NORMATIVOS.....	25
2.1 MARCAS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES BRASILEIROS NO SÉCULO XX E XXI.....	25
2.2 DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: NOVOS PARADIGMAS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE ENQUANTO SUJEITOS DE DIREITOS	34
2.3 “ACOLHIMENTO” COMO MEDIDA DE PROTEÇÃO.....	41
3 FAMÍLIA, POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ACOLHIMENTO FAMILIAR.....	47
3.1 FAMÍLIA E O ESPAÇO DO CUIDADO.....	47
3.2 A MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A RESPONSABILIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS POBRES.....	57
4 O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA NO ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	68
4.1 O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA	69
4.3 O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO: MARCOS HISTÓRICOS E LEGAIS	79
4.4 SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO	96
4.4.2 DESAFIOS, FRAGILIDADES E LIMITAÇÕES: REFLEXÕES SOBRE O FUNCIONAMENTO.....	112
5 CONCLUSÃO	116
6 BIBLIOGRAFIA	123

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa traz como escopo a análise da implantação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora no município de Florianópolis enquanto medida protetiva de afastamento parental, política que busca a garantia do direito à convivência familiar e comunitária nos termos da Lei nº 8.069/90, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Com a Constituição de 1988, inicia-se uma grande ruptura normativa daquele legado de marginalização e enclausuramento do público infante-juvenil, desencadeando um processo de criação dos principais marcos regulatórios da política de atendimento da criança e do adolescente, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90), a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/93), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), o Sistema Único da Assistência Social (SUAS/2005), o Plano Nacional de Promoção e Proteção do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC/2009), que, dentre outros, compõem um conjunto de dispositivos legislativos com intuito de reconhecer o dever do Estado no sentido de prover a oferta de serviços, programas e ações que garantam a proteção integral desse público.

É com o Estatuto da Criança e do Adolescente que se adota a Doutrina da Proteção Integral como direito, estabelecendo novos paradigmas em relação a toda legislação que o antecedeu, rompendo com a visão assistencialista e repressora vigente até então. Além disso, destacou medidas de proteção que poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumulativamente, em conformidade com as necessidades demandadas pela especial proteção ao sujeito em desenvolvimento, medidas essas que, preferencialmente, objetivem o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários nos termos do art. 100 do ECA.

Entendida como a maior revisão ou atualização que o Estatuto da Criança e do Adolescente já recebeu no que diz respeito ao acolhimento de crianças e adolescentes, a Lei nº 12.010, promulgada em 3 de agosto de 2009, conhecida como “Lei da Adoção” ou “Lei da Convivência Familiar e Comunitária”, apresentou diversas implicações no que diz respeito à garantia do direito de crianças e adolescentes crescerem na família de origem e excepcionalmente na família substituta. Ademais,

entre as mais significativas mudanças trazidas, incluiu no Estatuto uma nova medida de proteção no seu art. 101, denominada de “acolhimento familiar”.

Atualmente, o acolhimento familiar, serviço tipificado pela Política Nacional de Assistência Social, deve ser acessado preferencialmente ao acolhimento institucional, conforme dispõe o § 1º do art. 34 do ECA ao afirmar que “A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência ao acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei” (BRASIL, 1990).

O acolhimento familiar é uma modalidade de atendimento destinada às crianças e aos adolescentes que necessitam de proteção integral por se encontrarem com vínculos familiares rompidos, ameaçados ou fragilizados, precisando ser afastados de sua família em caráter provisório e excepcional. Com isso, são inseridos em outra família que está capacitada como parte de uma proposta de oferecer uma nova modalidade de atendimento, diferente da institucionalização de crianças e adolescentes.

A participação do pesquisador no processo de implantação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora em Florianópolis foi ativa em razão do vínculo funcional como assistente social da Secretaria Municipal de Assistência Social do município, somado à experiência como coordenador no serviço de acolhimento institucional. Durante essa trajetória, desempenhou um papel preponderante na concepção e execução das estratégias que possibilitaram a efetivação do novo serviço de acolhimento familiar. Essa atuação envolveu a articulação com diversos atores sociais, incluindo gestores públicos, equipes técnicas e a comunidade em geral, com o propósito de promover a conscientização acerca dos benefícios do acolhimento familiar como mais uma alternativa ao acolhimento institucional. Além disso, pôde contribuir na elaboração de políticas e normativas para o serviço com base em referenciais teóricos e legislações pertinentes.

Com base nesses pressupostos, nasceu o interesse em realizar este estudo, o qual está calcado na experiência profissional vivida ao longo de mais de dez anos de atuação com o serviço de acolhimento institucional e na coordenação do processo de implantação do serviço de acolhimento familiar na cidade de Florianópolis, onde foi instigado a refletir como se deu o processo de implantação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora de crianças e adolescentes no âmbito da política pública de

assistência social em Florianópolis, considerando a nova modalidade de acolhimento como alternativa institucional?

Para tanto a presente dissertação estrutura-se em três seções, além da presente introdução, que contém os objetivos e o percurso metodológico realizado. A primeira intitula-se “Acolhimento de Crianças e Adolescentes no Brasil: marcos históricos, conceituais e normativos” e traz um estudo sobre as marcas históricas da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil, promovendo uma breve contextualização da violação de direitos sofrida por esse público ao longo do tempo e apresentando novos paradigmas com o Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado em 1990. Também trata de discutir a Doutrina da Proteção Integral e a aplicação das medidas de acolhimento e contraponto ao direito à convivência familiar e comunitária.

A segunda intitulada “Família, política de Assistência Social e o Acolhimento Familiar”, aborda a interseção entre os três elementos, destacando a importância do espaço familiar como local fundamental de cuidado e proteção para crianças e adolescentes. É discutida a relevância da matricialidade sociofamiliar como diretriz na Política de Assistência Social, enfatizando sua aplicação no contexto do acolhimento familiar. Além disso, explora-se a questão da responsabilização das famílias pobres diante de situações de violação dos direitos de seus filhos, analisando como essa responsabilização tem sido tratada no contexto brasileiro.

Por fim, aborda-se “O Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora no Atendimento a Crianças e Adolescentes”, é feita uma análise do processo de implantação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora no atendimento a crianças e adolescentes na cidade de Florianópolis, fazendo uma caracterização do serviço e descrevendo o percurso para sua efetivação enquanto política pública.

O resultado obtido demonstra que a implantação do serviço resultou de um processo de mais de dez anos de discussões e idas e vindas, em grande parte provocadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, mas que contavam com a mobilização de técnicos da Secretaria Municipal de Assistência Social para sua materialização.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar o processo de implantação do Serviço de Acolhimento Familiar no município de Florianópolis/SC, ocorrido entre os anos de 2010 a 2020, evidenciando a estrutura e organização adotada no âmbito da política pública de atendimento a crianças e adolescentes, em cumprimento de medida de proteção.

1.1.2 Objetivos Específicos

Neste sentido, buscou-se responder aos seguintes objetivos específicos:

1. Identificar os principais marcos do processo de institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil a partir no Século XX, bem como as mudanças ocorridas nos marcos teórico e normativo quanto ao reconhecimento do Direito à Convivência Familiar e Comunitária; e, em especial no que se refere à aplicação da medida protetiva de Acolhimento;
2. Abordar o papel da política de assistência social no atendimento e na proteção de crianças e adolescentes calcada na matricialidade familiar, de modo a discutir o papel do cuidado no âmbito da família e do Estado;
3. Analisar os reflexos do reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes na garantia do direito à convivência familiar e comunitária, na perspectiva da progressiva diminuição dos processos de institucionalização e da garantia de Proteção Integral;
4. Caracterizar o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora do município de Florianópolis, com ênfase nos aspectos da dinâmica de implantação, sua gênese, sua estruturação e funcionamento.

1.2 PERCURSO METODOLÓGICO

Nas Ciências Sociais, a metodologia de pesquisa é especialmente importante, pois as questões que são investigadas nesse campo são complexas e muitas vezes difíceis de definir. A metodologia ajuda o pesquisador a estruturar seu pensamento, a formular hipóteses e a coletar e analisar dados de forma eficiente. Para entender esse conceito, podemos levar em consideração:

Entendemos por metodologia o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Ou seja, a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade). A metodologia ocupa um lugar central no interior das teorias e está referida a elas. Dizia Lenin (1965) que "o método é a alma da teoria" (p.148), distinguindo a forma externalizada com que muitas vezes é abordado o processo de trabalho científico. Esta externalidade se manifesta quando apenas usamos técnicas e instrumentos para chegar ao conhecimento sem entrar no mérito do sentido das indagações ou sem levar em conta os conceitos e hipóteses que as fundamentam. Na verdade, a metodologia é muito mais que técnicas. Ela inclui as concepções teóricas da abordagem, articulando-se com a teoria, com a realidade empírica e com os pensamentos sobre a realidade. (Minayo, 2007, p. 14-15)

A pesquisa é o processo de investigação que permite aos cientistas obter novos conhecimentos sobre o mundo, e esses novos conhecimentos são essenciais para o desenvolvimento científico. Para Minayo (2007, p. 16), "é a pesquisa que alimenta a atividade de ensino e a atualização frente à realidade do mundo".

A pesquisa social é um processo de investigação que se aproxima do objeto de estudo de forma gradual e reflexiva, visto que o objeto das Ciências Sociais é histórico, possui consciência histórica e é essencialmente qualitativo. A autora entende que essa historicidade "significa que cada sociedade humana existe e se constrói num determinado espaço e se organiza de forma particular e diferente de outras" (MINAYO, 2007, p. 12).

O objeto das Ciências Sociais é histórico porque ele se desenvolve ao longo do tempo. Isso significa que o objeto das Ciências Sociais não é estável, mas está em constante mudança. Como resultado, a pesquisa social precisa ser capaz de acompanhar essas mudanças.

Dentro dessa perspectiva, a escolha pelo tema abordado na presente pesquisa leva em consideração aquilo que Gil (2008) aponta como o lugar do pesquisado enquanto ator que sente, age e exerce sua influência sobre o que pesquisa. O estudioso ainda completa:

Frente aos fatos sociais, o pesquisador não é capaz de ser absolutamente objetivo. Ele tem suas preferências, inclinações, interesses particulares, caprichos, preconceitos, interessa-se por eles e os avalia com base num sistema de valores pessoais. Diferentemente do pesquisador que atua no mundo das coisas físicas – que não se encontra naturalmente envolvido com o objeto de seu estudo –, o cientista social, ao tratar de fatos como criminalidade, discriminação social ou evasão escolar, está tratando de uma realidade que pode não lhe ser estranha. Seus valores e suas crenças pessoais o informam previamente acerca do fenômeno, indicando se é bom ou mau, justo ou injusto. E é com base nessas pré-concepções que irá abordar o objeto de seu estudo. É pouco provável, portanto, que ele seja capaz de tratá-lo com absoluta neutralidade. Na verdade, nas ciências sociais, o pesquisador é mais do que um observador objetivo: é um ator envolvido no fenômeno. (GIL, 2008, p. 24).

Ao problematizar as questões trazidas, Pavel V. Kopnin (1978) afirma entender, como essencial ao conhecimento humano, o seu movimento enquanto investigação:

A investigação científica é um processo imediatamente voltado para a obtenção, no pensamento, de novo resultado não só para um sujeito dado, mas para o sujeito em geral. Ademais, para entender a essência do conhecimento, é necessário vê-lo como investigação, porquanto nesta se manifesta justamente a particularidade característica do conhecimento humano: o movimento do pensamento no sentido de resultados efetivamente novos. A investigação científica enquanto ato do conhecimento se realiza à base da interação prática do sujeito com o objeto. Ela constitui uma forma teórica de apreensão do objeto pelo sujeito, nela se manifesta especialmente a natureza social do sujeito. (KOPNIN, 1978, p. 226).

Nesse sentido, para alcançar os objetivos elencados no presente trabalho, esta pesquisa busca compreender o objeto de estudo no campo da pesquisa qualitativa que possibilita compreender os fenômenos a partir da totalidade das relações sociais, pautado na perspectiva crítica do materialismo histórico-dialético. Dessa forma, busca-se apreender os elementos constituintes do processo de constituição do serviço, evidenciando a organização adotada, os principais elementos constituidores do processo, dentre outras questões. Ao situar o presente estudo no campo da pesquisa de natureza qualitativa, faz-se imperativo considerar as análises de Minayo ao afirmar que a pesquisa qualitativa se preocupa “menos com a generalização e mais com o aprofundamento e a abrangência da compreensão, seja de um grupo social, de

uma organização, de uma instituição, de uma política ou de uma representação” (2007, p. 102). Ou seja, pensar a pesquisa qualitativa,

[...] responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes. (Minayo, 2007, p. 21).

Corroborando essa colocação, Marcelo Lamy assinala:

A pesquisa qualitativa (mais comum no âmbito das ciências sociais) almeja descobrir ou afinar as perguntas da investigação, compreender uma realidade ainda não descrita completamente, apresenta, portanto, apenas uma necessidade: indicar a cosmovisão da abordagem investigativa e não uma teoria exata, tem de revelar mais o marco interpretativo do que o marco teórico. (2011, p. 70)

Essa delimitação desencadeia procedimentos que buscam compreender a linha de pensamento e de conceituação teórica adotada nesta pesquisa e que apontam para a definição de categorias que estarão presentes ao longo de todo o trabalho e permeiam as principais questões abordadas, conforme ensina Suely Ferreira Deslandes:

A definição teórica e conceitual é um momento importante da elaboração do projeto científico. É sua base de sustentação e rigor, orientando as formas de análise do objeto. Envolve escolhas e mesmo concordância ideológica do pesquisador com as explicações contidas no quadro teórico apresentado. (DESLANDES apud MINAYO, 2007, p. 44).

Nesse aspecto, categorias como acolhimento, medida de proteção, família, política pública de assistência social fazem parte do processo analítico e de discussão constante no desencadeamento da construção deste trabalho, proporcionando um entendimento das correlações conceituais colocando em evidência elementos centrais e constituidores do objeto estudado. A partir desse enfoque, se propõe a realizar uma pesquisa exploratória a partir de levantamento bibliográfico e documental permitindo identificar seus elementos constituidores. É importante apontar o entendimento de Gil:

Pesquisa exploratória são desenvolvidas com objetivo de proporcionar são geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e

torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. (Gil, 2008, p. 27)

Assim, foram utilizadas as técnicas de pesquisa bibliográfica, que “é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses, etc.” (SEVERINO, 2014, p. 76), que objetiva “colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto” e “propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 200).

Tendo em vista os objetivos propostos desenvolveu-se pesquisa documental com fontes primárias sobre o tema, tais como atos oficiais, pareceres jurídicos, projetos de lei, que ainda não receberam “nenhum tratamento analítico” e se constituem matéria-prima “a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise” (SEVERINO, 2014, p. 76).

No que diz respeito à pesquisa documental, foram priorizados documentos oficiais da Prefeitura Municipal, mais especificamente da Secretaria Municipal de Assistência Social e na Câmara Municipal de Florianópolis. Os referidos documentos foram disponibilizados pela Secretaria Municipal de Assistência Social¹, tais como: ofícios, atas de reuniões, documentos técnicos/orientadores da proposta do serviço; junta-se a eles documentos jurídicos que fazem parte da discussão histórica sobre a implantação do serviço na cidade, seja no âmbito do Ministério Público², tais como: Procedimento Administrativo específico que trata do assunto, ação judicial que impunha à municipalidade a efetivação do serviço e as normas que tratam do Acolhimento Familiar no município: Lei nº 9.173/13 (revogada)³, Lei nº 10.696/20⁴ e Decreto nº 21.648/20⁵.

A partir disso, o tratamento dos dados e informações coletados, foram sistematizados a luz das concepções teóricas indicadas, entendendo que o objeto

¹ Disponibilizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social para fins de estudo e análise das informações.

² Disponibilizado pelo Ministério Público para fins de estudo e análise das informações acerca do processo de implantação do serviço.

³ Institui o Programa Famílias Protetoras no âmbito do município de Florianópolis e dá outras providências.

⁴ Dispõe sobre o Programa Floripa Cidade Coração e dá outras providências.

⁵ Regulamenta o Serviço de Acolhimento Familiar, instituído pela Lei nº 10.696, de 2020, e dá outras providências.

estudado é retrato de uma realidade histórica e que apresenta dinâmicas de construção e reconstrução constantes.

2 ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: MARCOS HISTÓRICOS, CONCEITUAIS E NORMATIVOS

A trajetória dos cuidados direcionados à infância, especialmente àquela em situação de vulnerabilidade, tem se transformado ao longo dos anos, transitando entre os domínios da caridade, filantropia, segurança e direito, refletindo as mudanças históricas pelas quais a sociedade passou. Cada abordagem se encaixou em seu contexto temporal, contribuindo para moldar as perspectivas sobre a infância. Nesta breve abordagem histórica da assistência à infância no Brasil e das práticas de institucionalização, o objetivo não é oferecer uma narrativa exaustiva, mas sim estabelecer um contexto esclarecedor para embasar o estudo. Essa contextualização, conforme destacado por Rizzini e Pilotti (2011, p.17), contém valiosos ensinamentos que podem ser aplicados ao presente.

Ao reconhecer que não é minha incumbência realizar uma revisão abrangente, surge a consciência de que essa tarefa já foi realizada por outros pesquisadores, e cabe aqui assimilar e incorporar o conhecimento que eles elaboraram. Com base nas contribuições prévias desses autores, passou-se a direcionar a atenção para a exploração de questões mais específicas, visando enriquecer a compreensão atual dos cuidados com a infância em situação de vulnerabilidade e institucionalizada. Isso ressalta a importância da colaboração e do diálogo contínuo entre os estudiosos, permitindo que novas perspectivas se construam sobre as bases estabelecidas por aqueles que investigaram esse campo ao longo do tempo.

2.1 MARCAS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES BRASILEIROS NO SÉCULO XX E XXI

O caminho dos direitos das crianças e dos adolescentes no país tem as marcas do assistencialismo e da filantropia como premissas basilares no atendimento das

demandas históricas desse público. Ao longo da história, o cuidado da infância passou por várias transformações até chegar ao Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), passando por ações focadas na repressão e discriminação da pobreza, como bem afirmam Rizzini e Pilotti:

O foco principal dessa história é a infância pobre – crianças e adolescentes que permaneceram à margem da sociedade. Aqueles que não se enquadraram, fornecendo à sociedade, “homens de bem”, afinados com a ética capitalista do trabalho. Em nossa história, a eles se reservou a piedade e a solidariedade de uns; a indiferença, a hipocrisia ou a crueldade de outros. (Rizzini e Pilotti, 2011, p. 15).

A história é marcada por diversas formas de tratamento dadas às crianças e aos adolescentes, desde ações de forte repressão, violência e discriminação até chegarmos a uma estrutura normativa de proteção integral, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente no início da década de 1990. Nessa toada, Rizzini e Pilotti (2011) destacam que a infância foi tratada de diversas maneiras, sofrendo impacto das relações sociais com a família, a igreja, o Estado e os demais atores da sociedade – que perpetuaram valores morais, religiosos e culturais em que se reproduziam relações de dominadores e dominados.

No decorrer das primeiras décadas da colonização do território brasileiro, a presença do Estado português e da Igreja Católica na promoção de ações voltadas às crianças e aos adolescentes era extremamente forte, com uma atuação constante dos padres jesuítas junto às crianças indígenas no processo de catequização, na busca por incutir as normas e os costumes cristãos, livrando-as do paganismo. Todo esse trabalho foi provocando uma necessidade de estruturação e organização na perspectiva de viabilizar o aprendizado das crianças, conforme descreve Rafael Chamboleyron:

A importância que desde cedo assumiu o ensino dos meninos ensejou a organização de uma estrutura que permitisse viabilizar o aprendizado e, conseqüentemente, a catequese das crianças indígenas e dos filhos de portugueses. Várias foram as estratégias para garantir a ascendência sobre as crianças, fossem elas indígenas, mestiças ou mesmo portuguesas. Vários também foram os rearranjos, necessários em virtude de especificidades de cada capitania, das relações com os moradores portugueses, os bispos, governadores e índios. (apud PRIORE, 2010, p. 87).

Segundo o entendimento de Rizzini e Pilotti (2011), desde o ano de 1521, as Câmaras Municipais, pertencentes à Irmandade da Misericórdia, passaram a ser

responsáveis pelo cuidado de crianças abandonadas; para custear essas despesas, passaram a instituir impostos para esse fim, tudo com o aval de Dom Manuel.

Já em 1551, com o objetivo de acolher crianças negras e indígenas, foi criada a primeira casa de recolhimento de crianças no Brasil. Dentre outras finalidades, cabia a ela realizar um processo de “esterilização” das tradições de seus antepassados como uma forma de forçar sua inserção na cultura e na religião portuguesas (JULIÃO; PIZETA, 2011).

O abandono e a entrega de crianças e adolescentes são fenômenos complexos presentes na história brasileira e se configuram como uma expressão social no país desde a colonização pelos portugueses, se estendendo até os tempos atuais. No entender de Marcílio (2001), as Câmaras Municipais tinham a obrigação de oferecer a proteção e os cuidados, mas a efetivação dessa proteção era comprometida pela falta de recursos financeiros, deixando essa responsabilidade para eventuais famílias substitutas, ou até ocorrendo o extremo abandono em lixos, praças e bosques.

O fenômeno de abandonar os filhos é tão antigo como a história da colonização brasileira. Só que antes da roda os meninos abandonados supostamente deveriam ser assistidos pelas câmaras municipais. Raramente as municipalidades assumiram a responsabilidade por seus pequenos abandonados. [...] Havia de fato descaso, omissão, pouca disposição para com esse serviço que dava muito trabalho. (FREITAS, 2003, p. 54).

Como uma forma de dar respostas a essa questão, surge a Roda dos Expostos⁶, mecanismo que permaneceu do século XVIII ao XX no Brasil como alternativa de atender a essa população que estava desprotegida. O atendimento realizado se constituía no acolhimento institucional de bebês e crianças através de um dispositivo cilíndrico que era instalado nos hospitais e congregações religiosas, com o objetivo principal de garantir proteção integral a essas crianças, preservando a identidade daquele que o abandonava (MARCÍLIO, 2001).

O mecanismo da Roda dos Expostos, implantado pelas Santas Casas de Misericórdia, modelo muito utilizado na Europa, teve seu início na Bahia no ano de 1726, com doações de recursos de nobres daquele estado, o consentimento do Rei e

⁶ O sistema de Rodas de Expostos foi inventado na Europa medieval. Seria ele um meio encontrado para garantir o anonimato do expositor e assim estimulá-lo a levar o bebê que não desejava para a roda, em lugar de abandoná-lo pelos caminhos, bosques, lixo, portas de igreja ou de casa de família, como era o costume, na falta de outra opção. Assim procedendo, a maioria das criancinhas morria de fome, de frio ou mesmo comidas por animais antes de serem encontradas e recolhidas por almas caridosas. (FREITAS, 2003, p. 53).

a autorização dos dirigentes das Santas Casas de Misericórdia. Nelas, as amas de leite alimentavam as crianças enjeitadas nas Rodas ou eram entregues a famílias mediante pensões (RIZZINI; PILOTTI, 2011).

Ainda tratando sobre as Rodas, entende-se que:

A Roda era um dispositivo giratório de madeira, em forma de cilindro, que possuía uma abertura, inserido em uma parede, de forma que, como uma janela, desse acesso à parte interna da instituição ao ser acionado. A criança era depositada no compartimento, e o depositante “rodava” o cilindro para que a abertura se voltasse para dentro. Uma característica importante deste mecanismo era a preservação da identidade do depositante. Pode-se constatar que o advento da Roda, por institucionalizar o abandono, aumentou-o consideravelmente. Por outro lado, a partir deste dispositivo pôde-se contabilizar estatisticamente o número de crianças abandonadas nas cidades que o possuíam. Somente no Rio de Janeiro – onde em 1738 foi instalada a terceira Roda no país, no “Recolhimento dos Meninos Órfãos da Santa Casa de Misericórdia” –, entre os anos de 1769 e 1798, foram deixadas na Roda, em média, 135 crianças por ano, como informa Venâncio (1986, p. 230). (COUTO E MELO, 1998, p. 22-23)

Nesse contexto, Rizzini e Pilotti (2011) ressaltam que essa assistência da Roda dos Expostos durava cerca de sete anos, e, posteriormente, as crianças ficavam à mercê das decisões do juiz. Nesse período, era comum que as crianças fossem submetidas, como mão de obra, ao emprego da força de trabalho desde muito pequenas.

Diante disso, nasce a figura dos Juizes de Órfãos⁷, criada em 1731, instituição designada para tratar das questões pertinentes ao cuidado e amparo das crianças na condição de orfandade, além de zelar pelos seus interesses. Juntamente com as Santas Casas de Misericórdia, os asilos, os representantes do Estado e da sociedade civil, os Juizes de Órfãos passaram a compartilhar das ações voltadas às crianças no período do Brasil Colônia. Desta feita, grande parte delas eram encaminhadas ao trabalho de forma precoce e colocadas em instituições, passando a ser tuteladas pelas “mãos da caridade”, conforme apontamentos de Couto e Melo (1998).

Fica evidenciado que a trajetória das crianças brasileiras foi sendo construída a partir da visão do adulto, silenciando as vozes delas pelos discursos daqueles que passaram a ter sua guarda e que exerciam o papel de cuidado, transformando sua

⁷ O Juizado de Órfãos, como também era chamada essa instituição judiciária, foi instalado no Brasil para regularizar o universo das famílias que possuísem menores de idade como seus integrantes, e, até o século XVIII, o cargo de Juiz de Órfãos era exercido pelo Juiz Ordinário, que não era bacharel em Direito, mas, com o crescimento da população na colônia, em maio de 1731, foi regulamentado o cargo de Juiz de Órfãos no Brasil. (AZEVEDO, 2007).

história e atribuindo um conjunto de rótulos e estigmas com consequências nefastas, sendo consideradas, conforme escreve Mary del Priore (2010), como “menores da rua” ou “menores de rua”.

Diante de uma realidade que acreditava na recuperação dos “problemas dos menores”, ao passo que se criticava o completo descaso das autoridades públicas em buscar alternativas de atendimento à população infanto-juvenil, “as proposições legislativas e jurídico-sociais destinadas a dar conta do problema da infância material e moralmente abandonada pareciam perfeitamente compatíveis, tendo em vista o projeto civilizatório do país” (RIZZINI, 2011, p. 138).

Assim, iniciou-se um processo de criação de alguns mecanismos de atuação na área da infância, mesmo que de forma focalizada, inclusive no campo legislativo. Entre 1923 e 1927, começaram a surgir vários decretos, foi estabelecida a figura do Juiz de Menores na administração da justiça, além de surgirem ideias de criação de estabelecimentos de ensino obrigatório, regulamentação do trabalho infantil e do ensino profissionalizante, com a intervenção sobre o pátrio poder e o aparecimento de projetos legislativos na área penal, dentro de um discurso de “salvar a criança para salvar o país” (RIZZINI, 2011, p. 63).

Nessa toada, no ano de 1927, o Código de Menores de Melo Matos⁸ é aprovado, consolidando um modelo de Estado interventor sobre o “menor”, cuja atuação estava centrada na ação policial, que, através das delegacias, identificava, encaminhava, transferia e desligava das instituições os designados menores⁹ (RIZZINI; RIZZINI, 2004), passando a assistência à infância a ser um atributo do Estado.

Segundo ensinamentos de Faleiros (1995, p. 63), o Código Melo Matos introjetou “tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo como a visão jurídica repressiva e moralista”. Se, por um lado, tinha uma perspectiva prévia de acompanhar a saúde das crianças e das amas de leite por meio da inspeção médica

⁸ Decreto nº 17.943-A: possuía 231 artigos e recebeu esse nome em homenagem ao jurista José Cândido de Albuquerque Mello Mattos.

⁹ Pode-se dizer que a primeira construção burguesa relativa à criança no Brasil se dá através da relação social “menor”. “Menor” é um símbolo de exclusão; é a afirmação da diferença estrutural entre os vários grupos, tornando a ineludível, naturalizada. Apesar de serem as condições materiais as que criam as relações que incomodam o poder, este as encara como voluntárias e, nessa medida, acusa, criminaliza aqueles que sequer optam, mas se vêem submetidos a determinadas condições de vida” (SCHEINVAR, 2002, p. 88).

e da higiene, por outro, intervinha no abandono físico e moral das crianças, retirando o “pátrio poder”¹⁰ dos pais, promovendo sua institucionalização e repreendendo e instituindo a liberdade vigiada àqueles autores de “infração penal”.

Nessa perspectiva legislativa, ressalta-se:

Ao acrescentar a categoria de menor abandonado ou pervertido, a frase “... **ou em perigo de o ser**”, abria-se a possibilidade de, em nome da lei, enquadrar qualquer um no raio de ação do juiz. A intenção era ainda mais óbvia no concerner aos menores caracterizados como delinquentes. Uma simples suspeita, uma certa desconfiança, o biotipo ou a vestimenta de um jovem poderiam dar margem a que fosse sumaria e arbitrariamente apreendido. Dizia a lei: “*si o menor não tivesse sido preso em flagrante, mas a autoridade competente para a instrução criminal achar conveniente não o deixar em liberdade, poderá de accôrdo como os § 2 e 3 (confiado), “mediante termo de responsabilidade, à sua própria família, pessoa idonea, instituto de ensino de caridade”* (art. 86, §4). (RIZZINI, 2011, p. 141).

Nesse sentido, o Estado finalmente podia ter o completo controle da população que promovia a “desordem” e centralizava no Juiz o papel de tomar todas as decisões que mais se adequassem aos seus interesses. O Estado incorporou o debate sobre a “salvação da criança”¹¹ e sobre a “regeneração social”, alçando a criança a alvo das ações públicas e responsabilizando e punindo as famílias em relação aos cuidados à infância.

De acordo com Rizzini (2011), a necessidade de manter a ordem e criar mecanismos para proteger as crianças dos perigos que poderiam desviá-las do caminho da disciplina e do trabalho, associada à crença de que a infância era o futuro da nação no século XIX, também incluía a defesa da sociedade contra aqueles que se entregavam à viciosidade e ameaçavam a paz social. As práticas e ideias para proteção e controle dessa parcela da população eram semelhantes às dos outros países ocidentais, mostrando formas eficientes de interação e comunicação entre os atores sociais representando a elite filantrópica e política da época.

Assim, o foco sobre a infância pobre resultou no desenvolvimento de um complexo aparato jurídico-assistencial sob a liderança do Estado, materializado através da criação de inúmeras leis e instituições destinadas à proteção e à assistência à infância (RIZZINI, 1992, 1997; PILOTTI; RIZZINI, 1995).

¹⁰ As condições para a perda do “pátrio poder” estavam elencadas no art. 32 do Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, que consolidava as leis de assistência e proteção a menores.

¹¹ Segundo a autora Ireni Rizzini (2011), a expressão “salvar a criança” foi inspirada no discurso, corrente na época, que tinha como base o pressuposto de que o investimento na criança se constituía como uma forma de investimento no futuro de um país.

Como resultado, as medidas não eram apenas voltadas para a assistência e proteção das crianças, mas também visavam controlar e disciplinar o comportamento das crianças pobres. Isso foi evidenciado na criação de instituições como orfanatos e abrigos, que, além de oferecerem alojamento, também buscavam discipliná-las e civilizá-las.

A educação era um dos fundamentos para promover a institucionalização de crianças e adolescentes pobres, afastando-os da convivência com a família e a sociedade, a partir de abordagens de cunho moral, criando a ideia de que as famílias mais pobres não possuíam as condições necessárias para educar seus filhos, ações que faziam parte da “política do menor”¹².

O Serviço de Assistência aos Menores (SAM), exemplo histórico da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil, foi criado em 1941, durante o governo de Getúlio Vargas, com as funções de organizar os serviços de assistência, fazer o estudo e ministrar o tratamento “aos menores”, antes tarefas exclusivas dos Juízos (RIZZINI; PILOTTI, 2011).

O SAM estava vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores e teve a finalidade de prestar atendimento assistencial em todo território nacional aos menores considerados desvalidos e infratores. A edição do SAM transformou o Instituto Correccional Sete de Setembro, localizado no Rio de Janeiro, num lugar específico para assistência aos menores. (LIMA; VERONESE, 2012, p. 35).

Alvo de fortes críticas por não oportunizar o processo de readaptação dos “menores” e ser considerado uma “fábrica de delinquentes”, o SAM deu lugar, a partir do início da Ditadura Militar em 1964, à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), cujo objetivo era formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor mediante o estudo do problema e o planejamento das soluções, além da orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executariam essa política, conforme art. 5º da Lei nº 4.513/64¹³.

Edson Passetti, em seu texto “Crianças Carentes e Políticas Públicas”, publicado em coletânea organizada por Del Priore (2010), ao tratar da

¹² Termo utilizado para se referir ao conjunto de medidas governamentais implementadas no século XIX para lidar com a infância pobre e vulnerável.

¹³ Lei nº 4.513/64: autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências (BRASIL, 1964).

“governamentalidade” das crianças, afirma que, ao escolher políticas de internação para crianças abandonadas e infratoras, o Estado opta por decidir educá-las pelo medo. Nesse contexto, a FUNABEM, segundo ele, é apresentada como um lugar exemplar para educar o infrator em repressão e completa:

Era o sinal de outros tempos. A Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBM), sintonizada com a Lei de Segurança Nacional, orientou o novo tratamento. Afirmava que o tratamento “biopsicossocial” reverteria a “cultura da violência” que se propagava pelos subúrbios com os conflitos entre gangues e com isso contribuiria para acabar com a marginalidade formando jovens responsáveis para a vida em sociedade. Não conseguiu nem uma coisa nem outra, a não ser estigmatizar crianças e jovens da periferia como menores perigosos. Os reformadores falharam novamente. O paradoxo esvaeceu. As unidades da Febem em cada estado se mostraram lúgubres lugares de tortura e espancamentos como foram os esconderijos militares para os subversivos. (PASSATTI, 2010, p. 433).

A realidade apresentada descortina um sistema protetivo que colocava as crianças em uma situação de absoluta inferioridade, em nome de uma ideia propagada de assistência ao “menor”, voltada inteiramente para aquelas de famílias pobres e vulnerabilizadas.

Em 10 de outubro de 1979, é aprovada a Lei nº 6.697/79, que institui o Código de Menores, que introduziu o conceito de “situação irregular”, o qual abrangia diversas situações de risco, como a privação de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução obrigatória, vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis, em perigo moral, com desvio de conduta, entre outras, conforme dispunha o art. 2º:

[...] para os efeitos deste Código considera-se em situação irregular o menor: I. privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente em razão de: a) falta, ação ou omissão, dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II. vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis; III. em perigo moral, devido: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV. privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V. com desvio de conduta em virtude de uma grave inadaptação familiar ou comunitária; VI. autor de infração penal. (BRASIL, 1979).

A partir daí, ficou inaugurada a Doutrina da Situação Irregular, que partia do pressuposto de que a criança ou o adolescente nessa condição era aquele que não se encontrava em situação normal ou regular de vida por estar em situação de risco ou de perigo, como a privação de condições essenciais à subsistência, saúde e

educação, vítima de maus-tratos ou abandono, em conflito com a lei, entre outras situações.

A Doutrina estabelecia que o Estado deveria intervir na vida dessas crianças e desses adolescentes com o objetivo de protegê-los e orientá-los para que se tornassem cidadãos capazes e saudáveis. No entanto, essa concepção era baseada em uma visão de controle e tutela, em que a criança ou o adolescente em situação irregular era visto como um objeto a ser moldado e disciplinado pelo Estado.

Para o professor João Batista Costa Saraiva (2002, p. 14), a Doutrina da Situação Irregular “é aquela em que os menores passam a ser objeto da norma quando se encontram em estado de patologia social, assim definida legalmente (no revogado Código de Menores em seu art. 2º)”.

Assim, ao fazer uma análise sistemática sobre as circunstâncias expostas pelo Código de Menores, no qual a criança ou o adolescente pobre, enquanto objeto sob a tutela do Estado, era tratado como “menor em situação irregular, Rizzini, pontua, de forma crítica e pertinente, a respeito da Doutrina da Situação Irregular o seguinte:

A legislação menorista confirmava e reforçava a concepção da incapacidade das famílias pobres em educar os filhos. O novo Código de Menores, instaurado em 1979, criou a categoria de 'menor em situação irregular', que, não muito diferente da concepção vigente no antigo Código de 1927, expunha as famílias populares à intervenção do Estado, por sua condição de pobreza. (2004, p. 41).

Na década de 1980, inicia-se um intenso processo de abertura democrática que culmina na articulação de diversos setores da sociedade com vistas a romper com o arcabouço autoritário do período anterior, em um contexto marcado pelos avanços tímidos, porém perceptíveis, da “abertura democrática” e do que vinha despontando, desde meados da década anterior, como um “movimento social” (VOGEL apud RIZZINNI; PILOTTI, 2009, p. 308). Assim,

Os anos de 1984-86 representaram, de acordo com essa perspectiva, um momento de acumulação de forças. Esta levaria, em 1985, à concretização de uma nova identidade política, que enfeixava os grupos que, em diversas esferas, haviam se distinguido pela militância em favor de crianças e adolescentes. Tal identidade, consubstanciada na Coordenação Nacional do Movimento de Meninas e Meninos de Rua, constituiu-se em oposição à “doutrina da situação irregular”, consagrada pelo Código de 1979, corporificada na agenda das políticas públicas de atendimento ao menor, cujo ponto de partida foi o I Encontro Nacional de Meninas e Meninos de Rua, também ele realizado, em Brasília, durante o mês de maio. (VOGEL apud RIZZINNI; PILOTTI, 2009, p. 309).

Toda essa efervescência política culminou na nova Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, tendo se iniciado no país um período de redemocratização, a partir do qual o Estado passa a ser responsável por coordenar, normatizar e formular políticas sociais capazes de atender aos anseios daqueles que mais necessitam da atenção do poder público.

No campo da política da criança e do adolescente, a Constituição de 1988 os eleva a sujeitos de direitos e altera drasticamente o cenário da garantia de direitos, expresso no art. 227:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988).

Alinhada ao cenário legislativo internacional, a Convenção da ONU sobre Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989, introduz a Doutrina da Proteção Integral, a qual veio a ser consagrada no Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado pela Lei nº 8.069/1990, trazendo logo em seu art. 1º: “esta lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente”.

2.2 DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: NOVOS PARADIGMAS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE ENQUANTO SUJEITOS DE DIREITOS

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foram estabelecidos diversos direitos para as crianças e os adolescentes no país, garantindo-lhes as prioridades necessárias para o seu processo de desenvolvimento, ou seja, eles passam a ser entendidos como sujeitos de direitos, possuidores de um sistema de proteção plena, dentro de uma ótica dos direitos humanos.

Foi nesse momento histórico que a Doutrina da Proteção Integral foi adotada em nosso ordenamento jurídico, adicionando novos conceitos à área da infância e

juventude, se contrapondo à já superada Doutrina da Situação Irregular¹⁴. Tais perspectivas se colocam como alicerce dos direitos das crianças e dos adolescentes, proclamados na Declaração dos Direitos da Criança de 1989¹⁵, que engloba uma vasta gama de princípios gerais, dentre os quais estão o direito à vida e à liberdade, assim como as obrigações dos pais, da sociedade e do Estado em relação à criança e ao adolescente.

Complementando essa ideia, Saraiva também salienta sobre tal doutrina ao afirmar:

A Doutrina da proteção integral, que tem por norte a Convenção das Nações Unidas para o Direito das Crianças, estabelece que estes direitos se constituem em direitos especiais e específicos, pela condição que ostentam de pessoas e desenvolvimento. Desta forma, as leis internas e o sistema jurídico dos países que adotam devem garantir a satisfação de todas as necessidades das pessoas até dezoito anos, não incluindo apenas o aspecto penal do ato praticado pela ou contra a criança, mas o seu direito à vida, à saúde, à educação, à convivência familiar e comunitária, ao lazer, à profissionalização, à liberdade, entre outros. (SARAIVA, 1999, p. 17-18).

A referida Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas no dia 20 de novembro de 1989, consolidou de vez a posição das crianças como possuidoras de direitos e garantiu diversas prerrogativas especiais. Ela representa um grandioso marco legal em relação aos direitos das crianças, uma vez que trouxe uma imperiosa força normativa para os seus países signatários, instituindo princípios centrais na defesa e garantia de direitos, proporcionando mais segurança na aplicação de novas políticas públicas de atendimento à infância e à juventude, conforme dispõem os ensinamentos de Tânia da Silva Pereira:

- a) Reconhecimento de Direitos Fundamentais resumidos em: sobrevivência, desenvolvimento, participação e proteção.
- b) Proteção Integral da Criança. Esta preocupação já estava presente na Declaração de Genebra de 1924 e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (ratificada pelo Brasil). A Doutrina Jurídica da Proteção Integral passou a orientar os Estados-Partes que ratificaram a Convenção, na definição de suas políticas básicas de proteção à população infanto-juvenil.
- c) Prioridade imediata para a infância, recomendando que este princípio tenha caráter de aplicação universal, sobrepondo-se às medidas de ajuste

¹⁴ Parâmetro da Lei nº 6.697/1979, o antigo Código de Menores. Para Cristiane Dupret, o objetivo da referida lei era tão somente tratar da situação dos menores infratores no que tange aos afastamentos deles do convívio em sociedade.

¹⁵ Aprovada na Resolução nº 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989.

econômico e às crises decorrentes das dívidas dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento.

d) Princípio do melhor interesse da criança, que leva em conta primordialmente a condição especial de serem pessoas em via de desenvolvimento e que em todos os atos relacionados com a criança deve ser considerado o seu melhor interesse. (PEREIRA, 2008, p. 952).

Toda essa conjuntura preconiza uma grande mudança de paradigmas em relação à infância no país, principalmente em decorrência das novas normas constitucionais estabelecidas a partir de 1988, tornando urgente a elaboração de um instrumento legal para regulamentar a efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Nessa perspectiva, surge o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, reforçando, já no artigo 1º, a doutrina da proteção integral à infância¹⁶.

Acerca da referida doutrina, discorre-se que:

[...] a doutrina da proteção integral preconiza que o direito da criança não deve e não pode ser exclusivo de uma, categoria “de menor”, classificando como “carente”, “abandonado”, ou “infrator”, mas deve dirigir-se a todas as crianças e a todos os adolescentes, sem distinção. As medidas de proteção devem abranger todos os direitos proclamados pelos tratados internacionais e pelas leis internas. (LIBERATI, 2003, p. 40).

Dupret (2012, p. 26) colabora ao afirmar que o ECA se dirige a todas as crianças e todos os adolescentes em situação regular ou em situações de risco, garantindo a eles, em conjunto, todos os direitos especiais à sua condição de pessoa em desenvolvimento.

É imperativo perceber que, o ECA é aplicável a todas as crianças e todos os adolescentes, o que significa que se deve buscar toda e qualquer medida a fim de atender aos seus interesses, que, por sua vez, prevalecem sobre os das demais pessoas. Assim sendo, em razão de sua condição peculiar de vulnerabilidade, as crianças e os adolescentes passaram a ser reconhecidos como titulares de direitos plenos e específicos, que vão muito além dos direitos fundamentais outorgados a todos os demais cidadãos.

Nesse sentido, percebe-se que são inegáveis os grandes avanços legislativos e doutrinários na área da infância e juventude, e, decorrente desse movimento em busca da defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes, o princípio do melhor interesse, derivado de um conjunto de garantias constitucionais, pode ser

¹⁶ Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.

enquadrado na categoria de preceito a ser obedecido para garantir a proteção integral de que trata o ECA, mesmo não se encontrando de modo expresso nos diplomas legais que versam sobre a proteção à criança e ao adolescente.

No entanto, o fato de inexistir explicitamente uma menção a direitos ou princípios no texto constitucional não significa que eles não tenham sido por ele contemplados, na medida em que integraram os tratados de que o Brasil é consignatário, como é o caso da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, a qual define que os Estados Partes se comprometem a assegurar à criança a proteção e o cuidado que sejam necessários para seu bem-estar, cujas ações devem observar o seu melhor interesse, conforme art. 3º:

- 1- Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o melhor interesse da criança.
2. Os Estados Partes se comprometem a assegurar à criança a proteção e o cuidado que sejam necessários para seu bem-estar, levando em consideração os direitos e deveres de seus pais, tutores ou outras pessoas responsáveis por ela perante a lei e, com essa finalidade, tomarão todas as medidas legislativas e administrativas adequadas. (ONU, 1989).

Embora não tenha uma definição padrão para esse princípio, percebemos que o termo é largamente utilizado, seja pela doutrina ou pela jurisprudência, para definir ações, serviços e tomadas de decisão que atendam o melhor interesse da criança ou do adolescente, considerando uma série de fatores relacionados ao seu cuidado.

Ressalta-se que, ao falar de melhor interesse das crianças, é preciso observar que a preocupação principal da política está voltada para atender, de uma forma mais completa possível, as suas necessidades essenciais, fazendo com que cada criança e adolescente cresça em um ambiente favorável para o seu desenvolvimento saudável, inclusive levando em consideração a opinião deles, observando o nível de maturidade, evidentemente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu em seu art. 4º um rol de direitos à criança e ao adolescente, enfatizando o princípio da prioridade absoluta, reconhecendo direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

O direito à vida é um direito fundamental e um bem jurídico de maior valor, sem o qual não há de se falar no exercício de qualquer outro direito, cuja titularidade lhe

pertence independentemente de cor, crença religiosa, convicção política, nacionalidade etc. O direito à vida, tamanha sua importância, tem previsão expressa na Constituição Federal de 1988, já no caput do art. 5º¹⁷ e também no art. 227.

Dessa mesma forma, sobre o direito à vida, podemos destacar o pensamento do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, que diz:

O direito humano fundamental à vida deve ser entendido como direito a um nível de vida adequado com a condição humana, ou seja, direito à alimentação, vestuário, assistência médica-odontológica, educação, cultura, lazer e demais condições vitais. O Estado deverá garantir esse direito a um nível de vida adequado com a condição humana respeitando os princípios fundamentais da cidadania, dignidade da pessoa humana e valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e, ainda, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional e erradicando-se a pobreza e a marginalização, reduzindo, portanto, as desigualdades sociais e regionais. (MORAES, 2003, p. 87).

No que diz respeito ao direito à saúde, a Declaração Universal dos Direitos da Criança da UNICEF, já em 1959, elencava como um dos princípios¹⁸ que toda criança deve crescer e se desenvolver em boa saúde, devendo ser proporcionados a ela e a sua mãe cuidados especiais, incluindo a alimentação o pré e o pós-natal.

Já a Convenção sobre os Direitos da Criança¹⁹, instrumento de direitos humanos ratificado pelo Brasil, em seu art. 24, afirma que toda criança tem o direito de gozar do melhor padrão possível de saúde, devendo oferecer tratamento às doenças, além de adotar medidas com vistas a reduzir a mortalidade infantil, prestar assistência médica, combater a desnutrição, entre outros aspectos.

Ainda no campo da legislação internacional, mais especificamente tratando das crianças e dos adolescentes privados de cuidados parentais, as Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança (2009)²⁰, do Conselho dos Direitos Humanos da ONU, traz várias referências a esse importante direito: no item 15, apresenta a

¹⁷ Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (BRASIL, 1988).

¹⁸ Princípio IV - A criança deve gozar dos benefícios da previdência social. Terá direito a crescer e desenvolver-se em boa saúde; para essa finalidade deverão ser proporcionados, tanto a ela, quanto à sua mãe, cuidados especiais, incluindo-se a alimentação pré e pós-natal. A criança terá direito a desfrutar de alimentação, moradia, lazer e serviços médicos adequados (UNICEF, 1959).

¹⁹ Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>.

²⁰ Disponível em:

[http://www.neca.org.br/images/apresent._II%20seminario/Guidelines%20Portuguese%20-%20ONU%20CUIDADOS%20ALTERNATIVOS%20\(1\).pdf](http://www.neca.org.br/images/apresent._II%20seminario/Guidelines%20Portuguese%20-%20ONU%20CUIDADOS%20ALTERNATIVOS%20(1).pdf).

necessidade de serem dispensados atenção, promoção e acesso à saúde; no 31, afirma que os governos devem assegurar que suas políticas ajudem as famílias a arcarem com suas responsabilidades de garantir o acesso à saúde básica da criança; já no item 83, que trata das condições gerais que se aplicam a todas as formas de cuidados alternativos formais, afirma que “os cuidadores devem promover a saúde das crianças sob sua responsabilidade e tomar providências para que elas recebam cuidados médicos e outros cuidados de saúde sempre que se fizer necessário”.

No aspecto do direito à alimentação, o Estatuto afirma que toda criança e todo adolescente têm direito a uma alimentação adequada, saudável e equilibrada, que atenda às suas necessidades nutricionais e às suas condições de vida e saúde, devendo ser garantido pelo Estado e por toda a sociedade. Na mesma linha, a Declaração dos Direitos da Criança também reconhece o direito à alimentação como um direito fundamental, estabelecendo que toda criança tem direito a uma alimentação adequada e ao mais alto nível possível de saúde. Além disso, a Declaração estabelece que as crianças devem ser protegidas contra a fome e a privação nutricional.

No que se refere ao direito à convivência familiar e comunitária, é registrado o “direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada convivência familiar e comunitária [...]” (Art.19) tendo como principal objetivo assegurar condições dignas às crianças e aos adolescentes priorizando a família natural em detrimento da institucionalização arbitrária praticada por décadas no Brasil.

Ao tratar sobre convivência familiar e comunitária, Rizzini acentua o seguinte:

[...] Por convivência familiar e comunitária, entende-se a possibilidade de permanecer no meio a que pertence, de preferência junto à sua família, ou seja, seus pais e/ou outros familiares. Ou, caso isso não seja possível, em outra família que a possa acolher. Assim, para os casos em que há necessidade das crianças serem afastadas provisoriamente do seu meio, qualquer que seja a forma de acolhimento possível, deve ser priorizada a reintegração ou reinserção familiar - mesmo que este acolhimento tenha que ser institucional. (RIZZINI, 2006, p. 22).

Essa perspectiva será reafirmada no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) (2006) em que enfatiza o caráter de provisoriedade e de excepcionalidade

da medida de acolhimento, fortalecendo o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo ECA.

O PNCFC (2006) objetiva romper com a cultura da institucionalização, enfatizando o caráter de provisoriedade e de excepcionalidade da medida para crianças e adolescentes e fortalecendo o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo ECA.

Desse modo, tanto o Acolhimento Institucional, quanto os Programas de Famílias Acolhedoras devem organizar-se segundo os princípios e diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente no que se refere à excepcionalidade e à provisoriedade do acolhimento, ao investimento na reintegração à família de origem, à preservação do vínculo entre grupos de irmãos, à permanente comunicação com a Justiça da Infância e da Juventude e à articulação com a rede de serviços. (BRASIL, 2006, p. 43).

Além disso, o Plano Nacional também busca sensibilizar a sociedade como um todo sobre a importância da convivência familiar e comunitária, combatendo preconceitos e estigmas relacionados a diferentes configurações familiares. Busca-se promover uma cultura de acolhimento, respeito e valorização das diversidades, reconhecendo que cada criança tem o direito de viver em um ambiente que lhe proporcione segurança e condições de se desenvolver plenamente.

É importante ressaltar que o direito à convivência familiar e comunitária, enquanto princípio do ECA, não se restringe apenas à presença de um núcleo familiar tradicional. Ele abrange a possibilidade de conviver e criar laços afetivos dentro de diferentes arranjos familiares, como famílias monoparentais, famílias adotivas, famílias extensas ou mesmo em famílias acolhedoras durante o processo de cumprimento da medida de proteção. É o que dispõe o art. 19 do ECA ao afirmar que “é direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (BRASIL, 1990).

Nessa perspectiva, a partir do avanço normativo acerca da importância de as políticas públicas estarem alinhadas com os princípios e as diretrizes estabelecidas pelo ECA a fim de garantir a proteção integral da criança e do adolescente, é que a

Lei nº 12.010/09²¹, ao alterar dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente, inclui, entre as medidas de proteção previstas no art. 101, o acolhimento familiar:

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

[...]

VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar (BRASIL, 2009).

Conforme as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes (2009), são de suma importância todos os esforços para manter os vínculos familiares e comunitários das crianças e dos adolescentes que se encontram em acolhimento, objetivando seu desenvolvimento saudável, possibilitando a formação de sua identidade e sua constituição como sujeitos e cidadãos.

Sob o enfoque da Doutrina da Proteção Integral e prioritária consolidada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, torna-se imperativa a observância do melhor interesse da criança e do adolescente do ponto de vista da manutenção em sua família de origem, de sorte que o cabimento de medidas específicas de proteção, tal como o acolhimento institucional (art. 101, VII do ECA), apenas terá aptidão e incidência válida quando houver ameaça ou violação dos direitos reconhecidos pelo Estatuto, consoante exegese extraída do art. 98²² do mesmo diploma.

2.3 “ACOLHIMENTO” COMO MEDIDA DE PROTEÇÃO

Previstas no livro II do Estatuto da Criança e do Adolescente, as medidas de proteção são aquelas aplicadas pela autoridade competente²³ a crianças e adolescentes que tiverem seus direitos fundamentais violados ou ameaçados.

Essas ações estão alicerçadas na noção de sujeito de direito e na concepção de que a criança e o adolescente estão em condição peculiar de desenvolvimento,

²¹ Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, e 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências.

²² Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta.

²³ Entendem-se como autoridades competentes: o juiz, o promotor de justiça e o conselheiro tutelar.

tornando o ECA um marco importante nessa esfera, proporcionando uma ampla reflexão e avanços na política infanto-juvenil.

A Medida de Proteção é um direito previsto no ECA, seguindo princípios e diretrizes estabelecidos pelo referido instituto legal, visando a proteção integral dos direitos da criança e do adolescente. Pode ser aplicada nas seguintes situações, conforme o art. 98: por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; em razão de sua conduta.

No pensamento do professor Válter Knji Ishida, as medidas de proteção

São as medidas que visam evitar ou afastar o perigo a lesão à criança ou ao adolescente. Possuem dois vieses: um preventivo e o outro reparador. As medidas de proteção, portanto, traduzem uma decisão do juiz menorista ou do Conselho Tutelar em fazer respeitar um direito fundamental da criança e do adolescente que foi ou poderá ser lesionado pela conduta comissiva ou omissiva do Estado, dos pais ou responsável ou pela própria conduta da criança ou adolescente. Aplicando-se tanto na hipótese de situação de risco como no caso de cumulação com medida socioeducativa em ato infracional. (2014, p. 223).

De acordo com o ECA, as Medidas de Proteção são as seguintes:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias e estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime Hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - acolhimento institucional; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta (BRASIL, 1990).

O acolhimento institucional e familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta²⁴, não significando privação de liberdade. A aplicação da referida medida é de competência exclusiva da autoridade judiciária e importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de procedimento judicial contencioso.

²⁴ É a família substituta que passa a substituir a família biológica de uma criança ou um adolescente, quando esta está impedida de exercer o poder familiar de forma permanente ou temporária, seja por meio da guarda, tutela ou adoção (BRASIL, 1990).

Nesse sentido, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009)²⁵, o serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes tem de ser um acolhimento provisório e excepcional para crianças e adolescentes de ambos os sexos, inclusive crianças e adolescentes com deficiência, sob medida de proteção e em situação de risco pessoal e social, cujas famílias ou responsáveis se encontrem temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção.

Corroborando essa afirmação o § 1º do art. 101, introduzido pela Lei nº 12.010, de 2009, denominada Nova Lei da Adoção, ao certificar que o acolhimento institucional é uma medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta e que, fundamentalmente, não implica privação de liberdade.

Nessa mesma linha de raciocínio, Ishida testifica:

O acolhimento é provisório porque só subsiste por um espaço de tempo em que o juiz irá decidir o destino da criança e do adolescente. É transitória porque pode ser via de acesso ao posterior acolhimento institucional. Trata-se de uma transposição de uma medida existente na prática para o ordenamento jurídico menorista de difícil efetivação, haja vista que a chamada família acolhedora, em muitos casos, possui o desejo da maioria das pessoas: de adotar e não ficar com a criança ou adolescente de forma provisória. (2014, p. 45).

Cabe colocar que, apensar o pensamento do Ishida em trazer a centralidade da decisão para o Juiz, o ECA inova a legislação nacional colocando o Sistema de Garantia de Direitos, integrado por atores coletivos e não hierarquizados, como articulador da proteção e garantia de direitos de crianças e adolescentes, cabendo ao juiz a sistematização das diversas contribuições e consideração da rede de proteção.

O Estatuto da Criança e do Adolescente traz novos paradigmas para o acolhimento institucional, seja porque essa medida só poderá ser aplicada em sua excepcionalidade, levando em consideração que, por um período longo de nossa história, a institucionalização de crianças e adolescentes era, e ainda pode ser encontrada no país, uma regra para as condições de pobreza e vulnerabilidade social,

²⁵ Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em reunião ordinária realizada nos dias 11 e 12 de novembro de 2009, que trata da tipificação dos serviços socioassistenciais no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), organizados por níveis de complexidade: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

seja pela centralidade do atendimento voltado à família, tanto a biológica quanto a extensa.

O próprio diploma jurídico estabelece, em seu § 2º do art. 19, que a permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de dois anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse. No entanto, a decisão em manter a referida medida deve ser devidamente fundamentada pela autoridade judiciária, que será reavaliada – a decisão – a cada seis meses, subsidiada pelos profissionais da rede de atendimento a crianças e adolescentes. Como também, no §3º do referido artigo, é reafirmado esse caráter ao evidenciar que a manutenção ou a reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência.

No que se refere às diretrizes no campo das políticas públicas essa perspectiva está registrada no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC)²⁶ propondo um novo olhar sobre o processo de institucionalização de crianças e adolescentes, onde também enfatiza o caráter de provisoriedade e de excepcionalidade da medida e fortalecendo o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo ECA.

[...] o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária incorpora, na sua plenitude, a “doutrina da proteção integral”, que constitui a base da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Estatuto da Criança e do Adolescente. De acordo com essa doutrina jurídica, a criança e o adolescente são considerados “sujeitos de direitos”. A palavra “sujeito” traduz a concepção da criança e do adolescente como indivíduos autônomos e íntegros, dotados de personalidade e vontade próprias que, na sua relação com o adulto, não podem ser tratados como seres passivos, subalternos ou meros “objetos”, devendo participar das decisões que lhes dizem respeito, sendo ouvidos e considerados em conformidade com suas capacidades e grau de desenvolvimento. [...] Proteger a criança e o adolescente, propiciar-lhes as condições para o seu pleno desenvolvimento, no seio de uma família e de uma comunidade, ou prestar-lhes cuidados alternativos temporários, quando afastados do convívio com a família de origem, são, antes de tudo e na sua essência, para além de meros atos de generosidade, beneficência, caridade ou piedade, o cumprimento de deveres para com a criança e o adolescente e o exercício da responsabilidade da família, da sociedade e do Estado. [...] O desenvolvimento da criança e, mais tarde, do adolescente, caracteriza-se por intrincados processos biológicos, psicoafetivos, cognitivos e sociais que exigem do ambiente que os cerca, do ponto de vista material e humano, uma

²⁶ Aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CONANDA) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em dezembro de 2006.

série de condições, respostas e contrapartidas para realizar-se a contento. (MDS, 2006, p. 26).

Nesse aspecto, o PNCFC (2006) traz uma série de diretrizes para garantir a efetividade do direito à convivência familiar e comunitária, quais sejam: centralidade da família nas políticas públicas; primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família; reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades; respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e à orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais; fortalecimento da autonomia do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida; garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade nos programas de famílias acolhedoras e de acolhimento institucional de crianças e adolescentes; reordenamento dos programas de acolhimento institucional; adoção centrada no interesse da criança e do adolescente; controle social das políticas públicas.

O que ressalta a ideia de que crianças e adolescentes devem viver em famílias – de origem, extensa ou substituta²⁷ –, o caráter de excepcionalidade e provisoriedade da medida de proteção de acolhimento tem como premissa tornar essa medida uma ação extraordinária quando todas as demais já tenham sido esgotadas.

Nesse sentido, conforme as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes²⁸ (2009), são de suma importância todos os esforços para manter os vínculos familiares e comunitários das crianças e dos adolescentes que se encontram em acolhimento, objetivando seu desenvolvimento saudável, possibilitando a formação de sua identidade e sua constituição como sujeitos e cidadãos.

É nesses termos que se pode observar que o marco conceitual e normativo produzido no Brasil a partir da década de 90 dentre as diferentes questões anteriormente registradas, reconhece a família como um ambiente de excelência para

²⁷ Nos termos do Parágrafo Único do art. 25 do ECA, entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, sendo formada por parentes próximos com os quais a criança ou o adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade.

²⁸ As Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes têm como finalidade regulamentar, no território nacional, a organização e oferta de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, no âmbito da Política de Assistência Social, e teve sua aprovação em Assembleia conjunta do Conselho Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em 18 de junho de 2009.

o desenvolvimento saudável da criança e do adolescente. Que as ações desenvolvidas no campo da política de atenção devem se pautar no fortalecimento ou resgate da convivência familiar e comunitária.

É mister enaltecer que o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) dispõe, em seu art. 5º, que nenhuma criança ou nenhum adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão, sendo dever constitucional da família, da sociedade e do Estado colocá-los a salvo de tais condições.

Dentro dessa perspectiva, com o intuito de garantir todas as condições necessárias para atender às demandas das famílias a fim de prevenir situações de violência, geradoras das hipóteses de aplicação de medida de acolhimento institucional, se faz imperativo um esforço conjunto para preservar os vínculos familiares e comunitários como condição essencial para o bom desenvolvimento da criança e do adolescente a partir de um contexto familiar e social em que os direitos sejam efetivamente garantidos.

3 FAMÍLIA, POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ACOLHIMENTO FAMILIAR

No atual contexto social, é notório que a família ocupa uma posição central no desenvolvimento das políticas de assistência social, apesar das nuances contraditórias que essa abordagem muitas vezes carrega. Embora se busque oferecer proteção e reconhecer a diversidade de arranjos familiares, ainda persiste a tendência de responsabilizar exclusivamente as famílias pela educação e formação dos filhos, sem garantir os apoios necessários provenientes da sociedade. Esse cenário reflete uma realidade complexa, em que as famílias se veem diante do desafio de enfrentar questões que excedem suas capacidades individuais.

De forma subliminar ou explícita, o modelo tradicional de família nuclear continua a influenciar a estruturação de diversos programas sociais tanto públicos quanto privados, mantendo sua presença na orientação geral das políticas sociais no Brasil. Esse paradigma frequentemente permeia as orientações profissionais e a formulação de estratégias de intervenção. Ainda que a sociedade tenha evoluído em termos de reconhecimento da pluralidade de configurações familiares, é necessário um esforço continuado para que as políticas sociais se afastem desse enfoque unidimensional e se aproximem de abordagens mais inclusivas e sensíveis à diversidade, garantindo apoio efetivo às famílias em suas múltiplas realidades e necessidades.

Nesse sentido, precisamos localizar essa perspectiva na dimensão do cuidado exercido pelas famílias, que tem um papel bastante marcado na questão de gênero e a função da mulher nesse contexto, mas também como as políticas públicas têm se estruturado no sentido de construir uma rede de serviços dirigidos às famílias, na qual lhe cabe a responsabilidade e encargos de garantir os cuidados e proteção de seus membros.

3.1 FAMÍLIA E O ESPAÇO DO CUIDADO

Segundo Engels (2013), a família tem uma origem social e histórica, e sua forma e função variam de acordo com as diferentes épocas e os modos de produção. Ele argumenta que a primeira forma de família humana foi a “família consanguínea”

ou “clã”, em que as relações de parentesco eram baseadas na descendência em linha materna, ou seja, as pessoas pertenciam ao grupo familiar da mãe.

Engels (2013) também argumenta que, com o surgimento da propriedade privada e da necessidade de herança, houve uma mudança nas relações familiares. A família consanguínea foi substituída pela “família monogâmica”, em que a monogamia e a instituição do casamento desempenharam um papel importante na transmissão da propriedade privada de geração em geração.

Essa forma de família evidencia a transição do casamento do par para a monogamia. A fim de assegurar a fidelidade da mulher e, portanto, a paternidade dos filhos/filhas, a mulher é submetida incondicionalmente ao poder do homem: quando ele a mata, está apenas exercendo seu direito. (ENGELS, 2013, p. 71).

No entanto, situa-se a origem da palavra família na perspectiva do autor, cuja derivação vem do latim *família* e se originou de *famulus*, designando servidor, o criado. Nesse sentido, Engels aponta:

Famulus designa o escravo doméstico e *família* é o conjunto de escravos que pertencem a um homem. Ainda na época de Gaio, a *família, id est patrimonium* (família, isto é, a herança), era legada por testamento. A expressão foi inventada pelos romanos para designar um novo organismo social, cujo chefe submetia mulher, filhos e filhas e certo número de escravos ao seu poder paterno romano, com direito de vida e morte sobre todos eles. (2013, p. 71).

O autor também discute o papel da opressão das mulheres na família monogâmica. Ele argumenta que, com o advento da propriedade privada e a necessidade de garantir a descendência legítima para a herança, as mulheres passaram a ser subjugadas e controladas pelos homens, perdendo sua posição anteriormente mais igualitária na família consanguínea.

Assim, o casamento monogâmico de modo algum entra na história como a reconciliação entre homem e mulher, muito menos como sua forma suprema. Pelo contrário. Ele entra em cena como a subjugação de um sexo pelo outro, como proclamação de um conflito entre os sexos, desconhecido em toda a história progressa. Em um antigo manuscrito inédito, elaborado por Marx e por mim em 1846, encontro o seguinte: “A primeira divisão do trabalho foi a que ocorreu entre homem e mulher visando à geração de filhos”. E hoje posso acrescentar: o primeiro antagonismo de classes que apareceu na história coincide com o desenvolvimento do antagonismo entre homem e mulher no casamento monogâmico, e a primeira opressão de classe coincide com a do sexo feminino pelo sexo masculino. O casamento monogâmico foi um grande progresso histórico, mas, ao mesmo tempo, inaugura, ao lado da escravidão e da riqueza privada, a época que perdura até hoje, em que cada progresso constitui simultaneamente um retrocesso relativo, em que o bem-estar e o desenvolvimento de uns se impõem pela dor e pela opressão de outros. É a

forma celular da sociedade civilizada, na qual já podemos estudar a natureza dos antagonismos e das contradições que nela se desdobrarão plenamente. (ENGELS, 2013, p. 71).

O autor descreve ainda a transição da família monogâmica para a forma contemporânea de família nuclear, que é influenciada pelo desenvolvimento do capitalismo. Ele argumenta que a família nuclear surge como uma unidade econômica para atender às necessidades do modo de produção capitalista, com o homem como provedor financeiro e a mulher como responsável pelas tarefas domésticas.

É importante salientar, na perspectiva de Engels (2013), ao abordar de forma profunda o papel da família ao longo da evolução histórica das sociedades humanas, que essa instituição social sofreu transformações significativas desde as sociedades primitivas até as sociedades mais complexas e estratificadas, se tornando uma das principais instituições de controle social e perpetuando normas culturais e estruturas hierárquicas que sustentam a desigualdade de gênero.

Esse cenário ainda persiste na modernidade, cujas dinâmicas familiares se colocam de forma complexa e multifacetada, refletindo a diversidade cultural e social de cada comunidade. A noção de família pode variar amplamente ao redor do mundo, sendo influenciada por tradições, valores e contextos históricos específicos. Essa complexidade se estende também às políticas que afetam a família, uma vez que o reconhecimento legal e os direitos atribuídos a diferentes formas de família podem variar consideravelmente em diferentes sociedades. Assim, falar sobre família envolve uma análise profunda das interações entre os aspectos pessoais e emocionais, bem como as dimensões políticas e sociais que moldam essa instituição tão significativa para a vida em sociedade.

Para Flávia Biroli (2014), a concepção de família moderna está intrinsecamente ligada a afetos e sentimentos, abrangendo diversas formas e manifestações. Nossas experiências nas relações familiares são únicas, íntimas e desempenham um papel fundamental na construção de nossas identidades individuais. No entanto, ao discutir sobre família, é necessário abordar sua realidade social e institucional, que é profundamente influenciada por fatores políticos tanto em suas origens quanto em suas consequências. Ela completa:

A família se define em um conjunto de normas, práticas e valores que têm seu lugar, seu tempo e uma história. É uma construção social, que vivenciamos. As normas e ações que se definem no âmbito do Estado, as

relações de produção e as formas de remuneração e controle do trabalho, o âmbito da sexualidade e afetos, as representações dos papéis sociais de mulheres e homens, da infância e das relações entre adultos e crianças, assim como a delimitação do que é pessoal e privado por práticas cotidianas, discursos e normas jurídicas, incidem sobre as relações na vida doméstica e dão forma ao que reconhecemos como família. (BIROLI, 2014, p. 7).

Para a autora, a organização da produção no sistema capitalista tem uma forte conexão com a família, especialmente ao estabelecer o ambiente doméstico como o principal espaço de cuidado das crianças (BIROLI, 2014). Nesse contexto, a responsabilidade pelo cuidado das crianças recai sobre a família, o que, na prática, se traduz em uma atribuição majoritária para as mulheres. Mesmo com mudanças na divisão de trabalho fora do lar e nas barreiras à participação feminina no mercado de trabalho, essas transformações ainda se mostram insuficientes para redefinir completamente a condição feminina. A relação entre os modos de produção, as relações de trabalho, a família e as desigualdades de gênero permanecem estreita, influenciando e moldando a estrutura social.

A relação entre a produção econômica e a organização familiar é uma questão importante para se compreender as desigualdades de gênero presentes na sociedade. Mesmo com algumas mudanças na divisão sexual do trabalho fora de casa e os avanços na participação feminina no mercado de trabalho, as estruturas tradicionais de gênero persistem, perpetuando a desigualdade entre homens e mulheres. As dinâmicas econômicas, as relações de trabalho e as responsabilidades familiares estão intrinsecamente ligadas, e é importante analisar esses aspectos conjuntamente para se compreender a complexa interconexão entre produção, família e gênero na sociedade contemporânea.

A família que emerge como a principal referência no universo simbólico da modernidade é a família burguesa. Nela, mulher e homem têm papéis distintos e a valorização da vida privada familiar e do cuidado com os filhos incide diretamente em uma definição rígida do papel da mulher. Uma fronteira mais demarcada entre o mundo doméstico e o mundo externo faz parte da definição do sentido moderno da família, que passaria a ser concebida como um universo moral distinto, em tensão com o mundo social (Herlihy, 1991), mas também como “unidade sentimental” (Badinter, 1985 [1980], p. 177). No Brasil do século XIX, o ideal burguês de retidão e probidade se fundava em um sólido ambiente familiar, o lar acolhedor, filhos educados e esposa dedicada ao marido, às crianças e desobrigada de qualquer trabalho produtivo (D’Incao, 2000, p. 223). Por outro lado, a privacidade que assim se define resguarda “a família” como entidade, mas não os indivíduos. (BIROLI, 2014, p. 12).

Essa discussão sobre as responsabilidades da família tem um recorte de gênero importante à medida que a representação das mulheres como mães e a

idealização do amor materno como algo natural e instintivo desempenharam um papel importante na construção da família moderna (BIROLI, 2014). Essa construção de uma “boa mãe”, que se preocupa com os filhos e a família e cuida deles em primeiro lugar, contribuiu para moldar os contornos da família e da privacidade, colocando a relação entre mães e filhos no centro dessa estrutura.

A disseminação dessas imagens e concepções através dos meios de comunicação no Brasil no final do século XIX e início do século XX não diferiu muito daquelas que já estavam presentes na definição da mulher como mãe nos grandes centros europeus a partir do final do século XVIII. A ênfase na ternura, na dedicação e no amor incomparável das mães acabava por restringir a mulher ao seu papel tradicional na família.

Essa idealização do amor materno e a representação das mulheres como mães exemplares exerceram uma influência significativa na conformação da estrutura familiar brasileira. Ao destacar o papel das mulheres como cuidadoras e zeladoras do lar, essas imagens consolidaram uma visão estereotipada da feminilidade, limitando a atuação da mulher a um espaço restrito ao âmbito doméstico.

O ideal do amor romântico tem, juntamente com o do amor materno, uma função importante na noção moderna de família. A família moderna funde um ordenamento que reduz a autonomia das mulheres – para escolher outras formas de vida, mas também para se autodirigir, uma vez que a escolha do casamento e da maternidade tenha sido feita – a uma valorização ímpar do amor como razão e justificativa para as uniões. (BIROLI, 2014, p. 18-19).

Cabe dizer, no entanto, que os arranjos familiares no Brasil passaram por significativas transformações ao longo das últimas décadas. Comparando o Brasil de hoje com o da primeira metade do século XX, é evidente que as pessoas se casam mais tarde, especialmente as mulheres, e o divórcio se tornou mais frequente²⁹. Além disso, a média de filhos por família diminuiu em relação ao passado³⁰, e cada vez mais crianças crescem em ambientes domésticos diferentes do padrão tradicional da

²⁹ Dados do Colégio Notarial do Brasil mostram que foram registradas 80.573 separações em 2021. O número superou o recorde anterior, que havia sido batido em 2020, com 77.509 divórcios. O crescimento foi de 4%, enquanto a população brasileira vem aumentando a um ritmo bem menor, de 0,7% ano a ano. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-18/brasil-bate-recorde-divorcios-2021-80-mil-separacoes>.

³⁰ Os primeiros resultados divulgados pelo Censo Demográfico 2022, divulgado pelo IBGE, mostram que os domicílios brasileiros têm, em média, 2,79 moradores por residência. Em 2010, quando foi realizado o último Censo, eram 3,31. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/06/censo-2022-familia-brasileira-encolhe-e-ja-tem-menos-de-3-pessoas.ghtml>.

família nuclear, como aquele retratado nos comerciais de televisão, composto por pai, mãe, um filho e uma filha, todos sorridentes e unidos nos momentos de refeição e consumo.

Essas mudanças refletem as alterações nas posições e nos papéis de mulheres e homens tanto nas relações sociais mais amplas quanto no âmbito doméstico. Cada vez mais mulheres assumem o papel de chefes de família, o que implica mais mulheres sendo as principais provedoras do lar e mais mães criando seus filhos de forma independente.

Essas transformações nos arranjos familiares apontam para uma diversidade crescente de modelos de arranjos familiares no Brasil que demonstram as mudanças nos valores, normas e papéis de gênero na sociedade contemporânea. A possibilidade de se casar mais tarde, a maior frequência de divórcios e a decisão de ter menos filhos refletem as escolhas e a busca pela satisfação de outras necessidades.

A presença cada vez maior de mulheres como chefes de família e principais provedoras de renda é uma tendência que reflete transformações significativas na estrutura familiar e no papel de gênero na sociedade atual. Isso sem dúvida demonstra a necessidade de as políticas públicas se adaptarem para atender às diversas configurações familiares e garantir suporte e apoio a elas, inclusive promovendo uma abordagem sobre a questão de gênero e as dimensões importantes que influenciam as dinâmicas familiares, apontando o papel do Estado na garantia de direitos.

Outrossim, Biroli chama atenção para as questões regionais e de renda, vejamos:

A redução da taxa de fecundidade tem, no entanto, um impacto distinto entre as classes sociais. Em 2009, entre as mulheres que fazem parte dos 20% mais pobres da população, a média foi de 3,4 filhos por mulher, enquanto entre os 20% mais ricos, foi de um filho, um número que acompanha as taxas médias de fecundidade de países como Japão, Itália e Espanha. Mas há, também aqui, transformações em curso. Menos de duas décadas antes, a distância entre a taxa de fecundidade entre as mais pobres e as mais ricas era bem maior do que é hoje. No contexto atual, renda e escolaridade andam juntas e as mulheres com maior escolaridade são, também, aquelas que têm menos filhos. Também aqui, a diferença entre o número de filhos das mais escolarizadas e daquelas que tiveram menor acesso ao ensino formal vem diminuindo. Pode-se afirmar que, a classe social incide nesses padrões, mas a redução no número de filhos é uma realidade que atravessa as diferentes classes e pode, futuramente, deixar de ser um traço característico entre elas. Há, ainda, variações nas taxas de fecundidade entre as diferentes regiões do país, o que indica que as transformações na vida doméstica e familiar não ocorrem de maneira uniforme por todo o Brasil. Nas regiões Sudeste e Sul as

taxas de fecundidade são mais baixas. Em todos os casos, no entanto, atingiram níveis de reposição, isso é, não representam mais um número de nascimentos suficiente para aumentar o contingente populacional (Camarano e Kanso, 2011). (2014, p. 27).

Toda essa conjuntura traz à baila a necessidade de reflexão acerca da privatização da esfera familiar, implicando definir a família como uma esfera social separada do mundo público, possuindo suas próprias regras e valores distintos. Essa abordagem busca proteger a intimidade familiar, limitando sua exposição e intervenção por parte do público em geral.

Além disso, a concepção de família como uma unidade autogerida é fundamental nessa definição, destacando a autonomia e independência das famílias em relação a outras instituições sociais (BIROLI, 2014). Essa perspectiva também enfatiza que a esfera familiar é o espaço dos afetos e da autenticidade, ao contrário da esfera pública, que é vista como um ambiente em que regras e controles são mais necessários devido à impessoalidade, à indiferença e à frieza que a caracterizariam.

Essa concepção da esfera familiar como uma entidade privada tem implicações significativas na forma como a sociedade entende e interage com as famílias. Ao considerar a família como um espaço protegido e autônomo, o Estado e outras instituições tendem a ter uma abordagem mais cautelosa em relação a intervenções e políticas que afetam a família. A preservação da intimidade e da autonomia da família é vista como um valor essencial, mesmo que isso signifique uma menor interferência externa em situações que possam ser consideradas delicadas ou pessoais. No entanto, é importante considerar que essa concepção não é hegemônica e pode variar culturalmente e ao longo do tempo, refletindo diferentes visões sobre o papel da família na sociedade e a interação entre as esferas pública e privada.

Compreender essa dinâmica a partir da “construção de uma sociedade justa envolve a promoção de valores e objetivos que podem ter relação direta com uma série de aspectos da vida familiar” (BIROLI, 2014, p. 62), e um deles está relacionado, segundo a autora, à ampliação da responsabilidade social pelo cuidado

[...] em uma sociedade em que as condições para cuidar e ser cuidado são deficientes dentro e fora de casa. Há enormes desvantagens quando se assume o papel de cuidar de alguém em sociedades nas quais se nega ao cuidado valor e relevância, ou mesmo a sua definição como trabalho. (BIROLI, 2014, p. 68-69).

O campo do cuidado abrange uma ampla variedade de conceitos e termos que refletem diferentes abordagens teóricas e disciplinas de estudo (ESQUIVEL, 2015). Para a autora, hoje em dia, alguns conceitos ganharam mais destaque e popularidade em comparação com outros utilizados no passado. Por exemplo, o termo “cuidado” tem sido preferido em vez da expressão mais concreta “trabalho de cuidado”. Economistas feministas favorecem o conceito “economia do cuidado”, pois ele destaca que o cuidado é a base fundamental da economia e da sociedade. Por outro lado, nas literaturas de fundamento sociológico e análises das políticas sociais, os conceitos “regime de cuidado” e “organização social do cuidado” são empregados para fornecer uma crítica detalhada acerca do papel do Estado na configuração do acesso ao cuidado.

Essa diversidade de termos e conceitos relacionados ao cuidado reflete a complexidade desse campo de estudo e sua importância nas esferas econômica, social e política. Cada abordagem traz perspectivas e ênfases diferentes, chamando atenção para aspectos específicos do cuidado e sua relação com a estrutura e o funcionamento da sociedade. A escolha de um conceito sobre o outro pode depender do enfoque de pesquisa e do objetivo analítico, mas todos esses conceitos convergem para a compreensão de que o cuidado desempenha um papel crucial na vida das pessoas e é uma questão central a ser abordada tanto no âmbito individual quanto no coletivo. Como aborda Esquivel,

Independentemente destas diferenças disciplinares, o fato é que todas estas contribuições acadêmicas permitiram descaracterizar o cuidado como sendo próprio das mulheres e deslocá-lo do âmbito privado das opções pessoais para torná-lo público e politizável. Para isso, ele foi reformulado como um conceito que entrelaça os aspectos econômico (a forma como as economias se beneficiam do trabalho de cuidados que não é reconhecido nem remunerado), social (as relações de classe e de gênero) e político (os diferentes atores que demandam, sustentam ou implementam políticas públicas que, direta ou indiretamente, moldam a prestação e recepção de cuidados. (ESQUIVEL, 2015, p. 87).

O trabalho de cuidados apresenta uma complexidade de significados que se desdobram em diferentes níveis (CARLOTTO, 2020). Numa perspectiva macro, ele é um elemento crucial para a reprodução social, sustentando e mantendo o funcionamento da sociedade como um todo. Ao mesmo tempo, no nível individual, o cuidado é uma parte intrínseca de nossa condição humana, desempenhando um

papel fundamental que influencia significativamente a vida das pessoas, com notáveis disparidades entre mulheres e homens.

Para Cássia Carlotto (2020), essas diferenças entre gêneros resultam em uma tensão tripla: primeiro, entre a suposta autonomia da produção capitalista e sua dependência do trabalho não monetizado de cuidado; segundo, na esfera da vida cotidiana, em que surgem conflitos entre homens e mulheres em relação à distribuição e às expectativas de cuidado; e terceiro, uma tensão interna vivenciada pelas mulheres que precisam constantemente alternar entre o papel de cuidadoras no ambiente doméstico e a inserção em um mundo mercantil regido por parâmetros masculinos de eficiência e competitividade. Assim,

Nesse campo de debate, surge a noção de economia do cuidado para referir-se a um espaço de bens, serviços, atividades, relações e valores relativos às necessidades mais básicas e relevantes para a existência e reprodução das pessoas nas sociedades. Associar-se o termo cuidado ao termo de economia implica concentrar-se nos aspectos desse espaço que geram ou contribuem para gerar valor econômico. O que particularmente interessa à economia é a relação entre a maneira pela qual as sociedades se organizam para garantir o cuidado de seus integrantes e o funcionamento do sistema econômico (Rodríguez-Enríquez, 2013). Ademais, estão em relação com os regimes de bem-estar e se cruzam com as análises da economia do cuidado (Navarro e Rico, 2013, p. 30). Para as autoras, o trabalho de cuidado é imprescindível para a sustentação e a reprodução do sistema econômico e social capitalista. O conceito de economia do cuidado refere-se ao trabalho que nutre as pessoas e os elementos físicos e simbólicos que requerem para viver em sociedade e que gera ou contribui para gerar valor econômico. (CARLOTTO, 2020, p. 55-56).

O cuidado é um elemento intrínseco à organização social, e, para compreendê-lo em sua totalidade, é necessário prestar atenção não apenas aos aspectos individuais ou sociais, mas também entender o papel das políticas sociais na provisão e regulação das relações, atividades e responsabilidades de cuidado, que são atribuídas a diferentes instituições e sujeitos (CARLOTTO, 2020).

A concepção de organização do cuidado se refere à configuração resultante da interseção entre as instituições que regulam e fornecem serviços e a maneira como os lares de diferentes níveis socioeconômicos e seus membros se beneficiam desses serviços (FAUR, 2009 apud CARLOTTO, 2020).

Segundo a referida autora todas as políticas sociais têm como premissa subjacente uma organização social do cuidado. Mesmo que essa premissa não seja explicitamente expressa em suas formulações e seus princípios, o cuidado emerge como uma categoria fundamental para o exame e a compreensão das políticas

sociais. A forma como as políticas sociais são desenhadas e implementadas e têm impacto nas vidas das pessoas está intrinsecamente ligada às questões de cuidado.

O acesso a serviços de cuidado, como assistência médica, educação, creches e assistência social, afeta diretamente o bem-estar dos indivíduos e das famílias. Portanto, considerar a organização do cuidado é essencial para a análise crítica das políticas sociais e para garantir que elas sejam efetivas em promover uma sociedade mais justa e igualitária, na qual o cuidado seja valorizado e acessível a todos os cidadãos enquanto um problema da democracia, conforme aponta Biroli:

As relações de cuidado, apesar de envolverem dimensões profundamente pessoais e afetivas da vida, organizam-se em ambientes institucionais e econômicos específicos. As alternativas nas relações cotidianas e os padrões correntes de sociabilidade e solidariedade são estruturados, e pesam neles os padrões de responsabilização e as formas de concentração de poder correntes. Em síntese, o ambiente institucional em que o cuidado é provido resultado de decisões políticas. Alocação de recursos e normas regulatória incidem diretamente sobre o modo como cuidamos ou deixamos de cuidar uns dos outros. Se estas estão sendo definidas por lógicas antagônicas às possibilidades de cuidar e de receber cuidado da maior parte da população, falar de cuidado é falar das assimetrias no exercício da influência política e na conformação do mundo. (BIROLI, 2018, p. 54-55).

Nesse campo institucional do cuidado, é importante voltar o olhar para o tema desta pesquisa, tendo em vista que, por se tratar de um serviço oferecido e tipificado por uma política pública, o trabalho com o acolhimento familiar deve estar diretamente alinhado às necessidades de proteção da criança e do adolescente atendidos, mas também das famílias que assumirão o papel de “família acolhedora” à medida que elas carecem de toda a orientação e todo o apoio técnico para exercer sua função de cuidado. É importante que, além de sua inclusão em políticas de proteção social, diferentes modalidades de atendimento sejam oferecidas, algumas individualizadas e outras coletivas. Esse cuidado é essencial porque um indivíduo, ou uma família, pode se expressar melhor em uma determinada modalidade do que em outra, ampliando as possibilidades de identificação de suas questões e potencialidades.

Nesse aspecto, a intervenção profissional nessa modalidade de serviço implica, segundo Mito (2009), em termos gerais, conhecer as formas assumidas pelas famílias, isto é, sua estrutura de relações tanto dentro de seus limites quanto fora deles, e deve analisar como ela exerce a proteção social de seus membros e como o Estado e a sociedade podem prover suas necessidades.

A condição “familista”³¹, caracterizada por uma intensa e sistemática responsabilização das unidades familiares pela proteção social de seus membros, tem sido uma realidade há bastante tempo. No entanto, a partir de 2000, essa tendência foi ainda mais fortalecida com o avanço da ideologia neoliberal, que defende a redução do tamanho e do poder do Estado.

Atualmente, por exemplo, a família assume centralidade para o desenvolvimento da política de assistência social, numa perspectiva contraditória, em que se oferece proteção e se reconhece a variedade de experiências familiares, mas em contrapartida continua-se com o reforço da responsabilização pela educação e criação dos filhos, sem os apoios devidos da sociedade, além da gestão de problemas que extrapolam sua capacidade. (CAMPOS; TEIXEIRA, 2010, p. 26).

Essa centralidade da família na política de assistência social é o que trataremos no tópico a seguir.

3.2 A MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A RESPONSABILIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS POBRES

Compondo o tripé da Seguridade Social no Brasil, a Assistência Social, só passou a ser considerada política pública com a Constituição Federal de 1988, junto com a Saúde e a Previdência Social. A Carta Magna definiu, em seu art. 203, que a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, com o objetivo, entre outros, de garantir a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; amparar as crianças e os adolescentes carentes; reduzir a vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza (BRASIL, 1988).

Para cumprimento desses objetivos, a Constituição Federal de 1988 identifica seu financiamento com os recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, cuja organização deve observar as diretrizes de descentralização político-administrativa entre as três esferas de governo; parcerias na execução das ações com as entidades beneficentes e de assistência social; e participação da

³¹ A expressão “familismo”, tal como usada por Saraceno (1994) e Esping-Andersen (1999), tornou-se corrente como um indicador para medir o grau em que as famílias absorvem os riscos sociais nos regimes de bem-estar social (CAMPOS; TEIXEIRA, 2010, p. 23).

população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis de gestão.

Conforme ensinamentos de Sposati (2008, p. 42), a inclusão da assistência social na Constituição repudia o conceito de população beneficiária como marginal ou carente. Assim, a partir daquele momento, o cidadão passa a ser entendido, pela força da norma, como possuidor de direitos e não como aquele que carece de favores e benesses, rompendo, no campo da legislação, com a longa tradição de assistencialismo e filantropia.

Pois, se por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da desigualdade social, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais coloca em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos no campo social. (COUTO et al., 2010, p. 34).

Assim, como resultado de uma ampliação do exercício da cidadania e da proteção social brasileiras, se aspirou a construir uma política pública pautada na defesa e garantia de direitos sociais, tendo como manto protetor os dispositivos constitucionais.

A assistência social como política pública de direitos de cidadania e dever do Estado, no campo da “dívida social brasileira com os excluídos”, portanto, da inclusão dos “invisíveis” dentre os brasileiros, implica possibilidade de ampliar o alcance da cidadania e da proteção social, para uma lógica contrária à contributiva, e à “cidadania regulada”, pela inclusão pelo critério de cidadania, pelo direito à vida, à proteção social, independente de contribuição, embora mantenha o critério de necessidade (TEIXEIRA, 2009, p. 256).

Após a promulgação da Constituição, houve debates acalorados acerca da elaboração da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), com a participação de diversos segmentos da sociedade. Essas discussões desencadearam um processo de disputa política em prol de diferentes projetos políticos, resultando em sua aprovação por meio da Lei nº 8.742, datada de 7 de dezembro de 1993.

Não obstante, mesmo com a regulamentação da LOAS (1993), o país seguiu experimentando abordagens fragmentadas e direcionadas principalmente para os setores mais empobrecidos da população, frequentemente ancoradas em práticas voluntárias e filantrópicas.

Segundo Mota (2008, p. 186), “mesmo com a Constituição Federal de 1988 e a aprovação da LOAS, que são consideradas divisores de águas entre o feito da ajuda e a criação de uma política pública, constitutiva de direitos, estas práticas não foram totalmente superadas”. E a implantação da LOAS, para Mota (2008, p. 186), “revelou uma acentuada tendência à focalização, seletividade e fragmentação, comprometendo o princípio da universalidade, continuidade e sistematicidade das ações”. Além disso,

Com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – foram definidos os princípios, as diretrizes, as competências, a gestão e o financiamento da política de Assistência Social, fato revelador dos avanços a que nos referimos, posto que construída numa conjuntura adversa à expansão da Assistência Social como política pública. Contudo, a sua implementação revelou uma acentuada tendência à focalização, seletividade e fragmentação, comprometendo o princípio de universalidade, continuidade e sistematicidade das ações. (MOTA, 2008, p. 186).

A criação do SUAS representa uma oportunidade significativa para normatizar e organizar os serviços prestados, anteriormente dispersos e fragmentados. A implementação do SUAS visa romper com a sobreposição de papéis e promover a racionalização e padronização desses serviços, levando em conta as particularidades regionais e locais. Dessa forma, a iniciativa pode levar a uma maior eficiência e eficácia na oferta de assistência, garantindo que as necessidades da população sejam atendidas de maneira mais coordenada e abrangente.

Dois aspectos cruciais abrangidos pela instituição do SUAS merecem destaque. Primeiramente, o sistema apresenta a possibilidade de superar a cultura assistencialista arraigada no Brasil, uma cultura que se desenvolveu ao longo da história impulsionada pelo patrimonialismo da classe dominante. Essa cultura é marcada por ideologias de favor, ajuda e dádiva, muitas vezes acompanhadas de práticas fisiológicas e nepotismo. A criação do SUAS representa uma mudança importante na abordagem da assistência social, visando oferecer suporte técnico e profissionalizado em vez de simplesmente perpetuar a lógica assistencialista baseada em favores e caridade.

Em segundo lugar, o SUAS buscou introduzir parâmetros técnicos e promover a profissionalização da execução dos serviços de Assistência Social. Essa abordagem técnica e baseada em competências demonstra uma evolução no tratamento da questão social no sentido de atender às demandas da população de forma mais

objetiva e qualificada. Ao valorizar a profissionalização e o embasamento técnico, o SUAS busca assegurar uma abordagem mais justa e igualitária na oferta de serviços, contribuindo para a construção de uma sociedade mais inclusiva e equitativa.

A leitura da PNAS revela inúmeras mudanças no marco teórico, na estrutura organizativa e nos mecanismos de gerenciamento e controle da nova política. São conservados os princípios contidos na LOAS, tais como a referencialidade às necessidades sociais; a universalização do acesso para os que necessitam da assistência; o respeito à dignidade, à autonomia, aos serviços de qualidade; a igualdade de direitos; a dimensão pública dos serviços. O mesmo ocorre com as suas diretrizes: descentralização político-administrativa; participação da população; primazia da responsabilidade do Estado. Contudo, na nova política, há uma ênfase na centralidade da família nas ações socioassistenciais, diferentemente da dimensão genérica com que a LOAS a considerava. (MOTA, 2008, p. 191)

Segundo Alencar (2006), na última década, a família assumiu papel central na intervenção da política de assistência social, uma vez que a LOAS tem o propósito de proteger a família, colocando-a como um dos principais focos de atenção dessa política pública:

[...] Sobre isso, é importante lembrar que a LOAS considera como objetivo a proteção à família, e a determinar comum dos focos de atenção da política de assistência social. Em suma, a proteção à família se tornou uma estratégia a ser considerada pela política de assistência social, enquanto alvo privilegiado dos programas sociais, e é nesse sentido que se tem a articulação de alguns programas, de garantia de renda mínima, por exemplo, que toma a família como unidade de intervenção. (ALENCAR, 2006, p. 63).

A família ganha destaque na Política de Assistência Social durante o processo de sua formulação, refletido nos documentos oficiais aprovados. A LOAS, base da primeira PNAS em 1998, inova ao estabelecer o princípio da centralidade na família. Já a Política Nacional de 2004 avança ainda mais, trazendo a matricialidade sociofamiliar como núcleo central. Em todo o texto dessa Política, a família está tão intrinsecamente presente que, ao destacá-la, parece não se falar apenas da família, mas da própria Política de Assistência Social.

A matricialidade sociofamiliar é outro aspecto a ser destacado na Política de Assistência Social, pois se desloca a abordagem do indivíduo isolado para o núcleo familiar, entendendo-o como mediação fundamental na relação entre sujeitos e sociedade. Aspecto polêmico, pois envolve desde a concepção de família (de que família está se falando?) até ao tipo de atenção que lhe deve ser oferecida. (COUTO et al., 2010, p. 44).

Essa centralidade dada à família na política de assistência social é justificada pelo reconhecimento da responsabilidade estatal de proteção social às famílias,

apreendidas como “núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social” (MDS, 2004, p. 90) e “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida.” (MDS, 2004, p. 41).

Na matricialidade sociofamiliar, em que se dá primazia à atenção às famílias e seus membros, a partir do território de vivência, com prioridade àquelas mais vulnerabilizadas, uma estratégia efetiva contra a setorialização, segmentação e fragmentação dos atendimentos, levando em consideração a família em sua totalidade, como unidade de intervenção; além do caráter preventivo da proteção social, de modo a fortalecer os laços e vínculos sociais de pertencimento entre seus membros, de modo a romper com o caráter de atenção emergencial e pós-esgotamento das capacidades protetivas da família. (TEIXEIRA, 2009, p. 257).

Com efeito, garantir a proteção aos membros da família e fortalecer suas potencialidades no cuidado e na proteção sociais, independentemente das diversas configurações que assume na vida cotidiana, é essencial para a execução efetiva da política de assistência social. Para tanto, é necessário incluir a centralidade das ações socioassistenciais na família.

Nessa ótica, a centralidade da família com vistas à superação da focalização, tanto relacionada a situações de risco como a de segmentos, sustenta-se a partir da perspectiva postulada. Ou seja, a centralidade da família é garantida à medida que na Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista, que em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária. (MDS, 2004, p. 42).

A partir de 2005, é possível observar avanços importantes para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que começou a introduzir inovações na gestão da política, como a criação de novos instrumentos e a adoção de tecnologias, além de novas formas de financiamento para a proteção social da assistência social, o que garantiu a descentralização e conferiu certa autonomia aos entes federativos.

Esse avanço pode ser visto na Norma Operacional Básica de 2005, que retoma as normas operacionais de 1997 e 1998 e passa a se constituir como um novo instrumento de regulação dos conteúdos e definições na recém-lançada Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), a qual parametriza o funcionamento do SUAS. Na NOB/SUAS de 2005, são apresentados como eixos estruturantes da gestão os seguintes:

São eixos estruturantes da gestão do SUAS:

- a. precedência da gestão pública da política;
- b. alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários;
- c. matricialidade sociofamiliar;
- d. territorialização
- e. descentralização político-administrativa;
- f. financiamento partilhado entre os entes federados;
- g. fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil;
- h. valorização da presença do controle social;
- i. participação popular/cidadão usuário;
- j. qualificação de recursos humanos;
- k. informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados. (NOB/SUAS, 2005, p. 16).

A centralidade da família, pensada na PNAS (2004) e na NOB/SUAS (2005), reconhece a importância fundamental desse núcleo social na promoção e no desenvolvimento dos indivíduos. A família é vista como o principal ambiente de proteção, apoio emocional e cuidado para seus membros. Nesse contexto, a Política de Assistência Social é concebida de forma a fortalecer os laços familiares, garantindo o respeito à sua diversidade e à sua singularidade.

Essa centralidade presente no SUAS, traz em sua base, a concepção de que todas as outras necessidades e públicos da assistência social estão, de alguma maneira, vinculados à família, quer seja no momento de utilização dos programas, projetos e serviços da Assistência, quer seja, no início do ciclo que gera a necessidade do indivíduo vir a ser alvo da atenção da política. A família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social. (NOB/SUAS, 2005, p. 17).

Destaca-se que essa centralidade da política de assistência social na família vai se solidificando com o passar do tempo e nos documentos, normativas e orientações produzidos posteriormente. Na NOB/SUAS de 2012, em seu art. 5º, inciso IV, a matricialidade sociofamiliar continua presente, compreendida a partir das diretrizes estabelecidas pela PNAS (2004) para o território nacional, com a opção pela “concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (PNAS, 2004, p. 33).

Nesse sentido, a assistência social, apesar das limitações e dos imensos desafios, encontra destaque em alguns aspectos, principalmente nos campos político e jurídico, assegurando, a partir da legislação, conquistas como a aprovação da PNAS, a implantação do SUAS, a definição de equipamentos públicos de atendimento, que são os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), os Centros de Referência Especializados da População em Situação de Rua (Centro POP), os

Centros Dia de Referência, as unidades de acolhimento institucional ou familiar e demais programas, serviços e benefícios socioassistenciais previstos na Tipificação Nacional.

Assim, para Silva e Teixeira (2020), a Política de Assistência Social, ao longo do tempo, tem sido marcada por avanços e retrocessos, e, dentro desse cenário, é notável a perspectiva familista que permeia suas concepções e ações. Essa tendência fortalece a responsabilização da família como principal provedora de proteção social, naturalizando suas funções protetivas e, por vezes, desconsiderando as vulnerabilidades e mudanças contemporâneas que afetam essa dinâmica. O conceito de trabalho social com famílias, o objetivo de potencializar a função protetiva familiar estabelecido pelo Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF) e até mesmo a própria definição de família presente nas normativas do programa refletem essa perspectiva familista.

Ao reforçar a responsabilização da família, é fundamental reconhecer que nem todas as famílias possuem as mesmas condições e os mesmos recursos para assumir integralmente essa função protetiva. Além disso, a naturalização das funções protetivas pode ocultar questões mais complexas que afetam a vulnerabilidade e a necessidade de proteção social de determinadas famílias, como situações de violência doméstica, pobreza extrema, entre outras. É importante, portanto, buscar uma abordagem mais sensível às realidades e diversidades familiares, promovendo políticas que apoiem e complementem a ação sem sobrecarregá-las e que levem em consideração as particularidades de cada contexto para garantir uma assistência social mais justa e inclusiva, conforme alertam Silva e Teixeira:

A centralidade sobre a família direciona a assistência social a um campo contraditório por não ultrapassar as expectativas sociais sobre a família, colaborando para naturaliza-las, ora tomando-a como sujeito de direitos, que obtém proteção pública para superar situações de vulnerabilidade social, ora é o próprio agente de proteção social: protege, cuida, assiste e, por fim, assume os objetivos de potencializar as funções protetivas da família, não ultrapassando o familismo que sempre a marcou. (2020, p. 16).

A dualidade de perspectivas sobre a família na assistência social, como discutido anteriormente, tem implicações significativas na formulação e implementação de políticas públicas. Por um lado, a valorização do papel da família como agente protetor traz consigo vantagens ao reconhecer sua capacidade intrínseca de oferecer cuidado e suporte aos indivíduos.

Entretanto, essa ênfase na centralidade familiar pode resultar na perpetuação de estereótipos de gênero e na limitação do acesso a outros sistemas de apoio social, o que desconsidera a diversidade das realidades familiares. Assim, é crucial encontrar um ponto de equilíbrio na abordagem das políticas públicas, buscando tanto respeitar e fortalecer as famílias quanto garantir que as demandas e necessidades individuais sejam atendidas, assegurando a igualdade de oportunidades e a proteção social para todos os cidadãos, independentemente das configurações familiares.

A obra "Família como Espelho", de Cynthia Andersen Sarti (2011), corrobora essa dinâmica ao destacar a importância central da família na vida dos pobres, especialmente em um cenário onde as instituições públicas frequentemente falham em suprir as necessidades básicas, tais como educação, saúde e assistência. Sarti enfatiza que, em contextos onde recursos para sobrevivência são predominantemente privados devido à insuficiência dos serviços públicos, a família emerge como um mediador essencial para a adaptação dos indivíduos à vida urbana e cotidiana.

Diante da escassez de recursos públicos e da fragilidade de intermediários sociais, como sindicatos e partidos políticos, a família ocupa uma posição crucial na mediação entre o indivíduo e a sociedade. Essa perspectiva reforça a complexidade das relações familiares como resultado de fatores econômicos e sociais, que moldam a capacidade da família em cumprir seu papel como provedora de cuidados e sustentação.

Nesse contexto, as relações familiares são fundamentadas em um código de lealdade e obrigações mútuas, próprio das interações familiares, que viabilizam e moldam seu modo de vida, também na cidade, tornando a família e o código de reciprocidade inerente a ela um valor essencial para os pobres.

A afirmativa merece reflexão, pois revela como a família assume um papel crucial na vida dos pobres em um contexto em que as instituições públicas são deficientes no sentido de prover as necessidades básicas e as oportunidades sociais. A família torna-se a principal fonte de apoio e proteção para os indivíduos em situação de vulnerabilidade, fornecendo suporte emocional, econômico e social. A reciprocidade e o senso de responsabilidade mútua presentes nas relações familiares contribuem para a sobrevivência e adaptação dos pobres no meio urbano, onde enfrentam diversos desafios.

No entanto, é fundamental considerar que a sobrecarga imposta à família nesse contexto pode gerar impactos e limitações na busca por soluções coletivas e transformadoras, destacando a importância de políticas públicas efetivas que possam complementar o papel desempenhado pela família, promovendo uma sociedade mais igualitária e proporcionando condições adequadas para que todos os cidadãos tenham acesso a serviços e a oportunidades necessárias para uma vida digna.

A família não é apenas o elo afetivo mais forte dos pobres, o núcleo da sua sobrevivência material e espiritual, o instrumento através do qual viabilizam seu modo de vida, mas é o próprio substrato de sua identidade social. Em poucas palavras, a família é uma questão ontológica para os pobres. Sua importância não é funcional, seu valor não é meramente instrumental, mas se refere à sua identidade de ser social e constitui a referência simbólica que estrutura sua explicação do mundo. Como as espécies animais no totemismo, de acordo com a análise de Lévi-Strauss (1986), a família para os pobres é “boa para pensar”. (SARTI, 2011, p. 52-53).

Nesse sentido, Biroli (2018) traz o debate sobre responsabilização e cuidado, em que a crítica à dualidade entre esfera pública e privada também é fundamental. Quando essa dualidade não é problematizada, as trajetórias dos indivíduos podem ser apresentadas como distintas e independentes das relações na vida privada e das formas cotidianas de interdependência.

Para ela, o “sucesso” ou o “fracasso” individual, assim como a configuração da vida familiar, podem ser apresentados como se fossem resultado de escolhas voluntárias, em vez de desdobramentos de uma série de injunções e do conjunto das alternativas disponíveis de fato. Em modelos teóricos nos quais as esferas pública e privada são autonomizadas, as relações na vida doméstica cotidiana e a influência desmedida dos agentes econômicos (que produzem decisões orientadas pela lógica do lucro) podem não ser computadas na compreensão do modo como os indivíduos se tornaram quem são.

Entender essa dimensão a partir da divisão sexual do trabalho é colocar, como ponto central do debate, o papel da mulher na vida cotidiana do trabalho doméstico e sua participação na esfera pública, é o que afirma Biroli:

[...] A recusa de um emprego, por parte de uma mulher, por não haver creche para deixar os filhos, ou as faltas seguidas ao trabalho quando os filhos pequenos adoecem – o que pode acarretar a perda do emprego ou limitar a ascensão profissional – só poderão ser tratadas como “escolhas” se for desconsiderado o contexto em que estas se realizam ou se fizer de conta que não existem crianças pequenas que precisam de cuidado. Como compreender a posição desigual das mulheres na esfera doméstica e na

pública sem levar em consideração que elas são orientadas a assumir determinadas responsabilidades e a desempenhar um conjunto de funções no cotidiano? Ao mesmo tempo, como explicar os obstáculos à participação equânime na vida pública quando se lança mão de uma moldura teórica que não permite compreender adequadamente as conexões entre a posição dos indivíduos na vida doméstica - com as responsabilidades diferenciadas que nela assumem - e os filtros que organizam sua posição em outras esferas da vida? Os posicionamentos de que trato aqui não podem ser definidos como escolhas voluntárias individuais nem podem ser entendidos como resultado de coerção. (2018, p. 64).

Esse processo de responsabilização das famílias na configuração e condução da política social brasileira contemporânea coloca em foco uma questão antiga: a incorporação da família na política social (MIOTO, 2012). Assim, a discussão sobre a responsabilização não pode ser dissociada do contexto mais amplo das relações entre família e política social, seja sob uma perspectiva histórica ou conjuntural.

Além disso, é preciso examinar como as políticas públicas podem apoiar e fortalecer as famílias, fornecendo suporte e serviços adequados, de forma a garantir a proteção social de todos os cidadãos, independentemente de suas configurações familiares. A discussão sobre a relação entre família e serviços também é essencial, uma vez que a responsabilização familiar pode influenciar no acesso e na qualidade dos serviços oferecidos. O desafio está em encontrar um equilíbrio entre o papel da família e o papel do Estado, garantindo uma política social inclusiva, que respeite a diversidade familiar e promova a proteção de todos os brasileiros.

O desenvolvimento do processo de responsabilização das famílias nas suas diferentes formas ocorre a partir de determinadas condições que lhe dão sustentabilidade que se encontram intrinsecamente relacionadas. Entre essas condições, merece destaque a inclusão desse processo pela conformação da própria política social. Ou seja, a política social na sua postulação e na sua conformação já prevê a incorporação da família no campo da proteção social. Campos e Miotto (2003) evidenciaram os elementos legais e operacionais constantes na política social brasileira que sustentam substantivamente o papel da família na proteção social. Segundo as autoras, por exemplo, a lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, afirma, entre as suas diretrizes básicas, a prioridade absoluta da família como instituição mais capaz de produzir o bem-estar dos idosos. (MIOTO, 2010, p. 132).

Ao examinarmos as funções básicas relacionadas a crianças e adolescentes, percebemos que a diversidade das famílias pode ser vista de maneira mais aberta e não normatizadora. Famílias com variadas configurações têm a capacidade de desempenhar essas funções de acordo com sua organização interna e os recursos externos disponíveis. Nesse sentido, é fundamental refletir sobre os fatores que

podem dificultar o cumprimento dessas funções e a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes pelas famílias.

A diversidade dos grupos familiares reflete a pluralidade da sociedade contemporânea e evidencia a importância de se adotar uma perspectiva inclusiva na análise das funções familiares. Cada família possui suas particularidades, e o exercício no cumprimento das funções relacionadas ao cuidado e à proteção de crianças e adolescentes está intrinsecamente ligado à sua estrutura e ao acesso aos recursos externos.

Entretanto, é crucial reconhecer que determinados aspectos podem dificultar o exercício pleno dessas funções. As famílias expostas a situações de pobreza enfrentam desafios adicionais, como a falta de recursos financeiros e o acesso limitado a serviços básicos, o que pode afetar negativamente a qualidade de vida de seus membros mais jovens.

Além disso, vulnerabilidades sociais e riscos enfrentados por algumas famílias podem comprometer sua condição, mesmo que momentânea, de garantir os direitos e o cuidado de suas crianças e seus adolescentes. Portanto, é fundamental considerar esses aspectos para promover políticas e programas sociais que ofereçam suporte adequado às famílias, independentemente de suas configurações, garantindo o cuidado, a proteção e o desenvolvimento saudável das novas gerações.

4 O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA NO ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Desde tempos remotos, observamos a existência de cuidados informais realizados por pessoas próximas, mesmo sem laços consanguíneos, o que evidencia a presença do que era conhecido como "filhos de criação" (FONSECA, 2004). Essa prática tradicional de acolhimento desempenhava um papel essencial na proteção e cuidado das crianças e adolescentes que necessitavam de apoio e cuidados adicionais.

A implementação do acolhimento familiar como política pública representa um avanço importante, pois desempenha um importante papel na proteção e cuidado das crianças e adolescentes que precisam ser temporariamente afastados de suas famílias de origem devido a situações de violação de direitos ou ameaças à sua integridade. Nesse contexto, famílias previamente capacitadas são mobilizadas para acolher essas crianças e adolescentes em suas residências, devendo oferecer um ambiente seguro e acolhedor durante o período de afastamento.

O serviço de acolhimento familiar desempenha um importante papel na proteção e cuidado das crianças e adolescentes que precisam ser temporariamente afastados de suas famílias de origem devido a situações de violação de direitos ou ameaças à sua integridade. Nesse contexto, famílias previamente capacitadas são mobilizadas para acolher essas crianças e adolescentes em suas residências, devendo oferecer um ambiente seguro e acolhedor durante o período de afastamento.

O acolhimento familiar busca minimizar os efeitos traumáticos do afastamento, preservando os vínculos familiares sempre que possível e proporcionando um ambiente, cuja atendimento é mais personalizado e próximo às demandas apresentadas pelos acolhidos. Além disso, a atuação do serviço busca permitir a promoção do desenvolvimento saudável das crianças e adolescentes acolhidos, oferecendo-lhes a oportunidade de vivenciarem relações afetivas significativas e um ambiente onde podem se sentir acolhidos e cuidados.

Todo o processo de acolhimento busca compreender a diversidade de experiências vividas pelas famílias acolhedoras e pelos acolhidos, com vistas a

oportuniza a adaptação e integração do acolhido em seu novo ambiente familiar, preparando-o para seu retorno à família de origem ou colocação em outra família, de forma provisória ou permanente. Assim, diante da impossibilidade de retorno à família de origem, a equipe responsável pelo acolhimento familiar concentra seus esforços em encontrar alternativas dentro da família extensa que possam manter os laços familiares da criança ou adolescente.

Nesse sentido, neste último capítulo será apresentada, no primeiro momento, uma contextualização do Serviço de Acolhimento familiar, incluindo questões normativas e dados que retratam alguns pontos do cenário atual no país. Na sequência, teceremos o processo histórico de constituição dessa política pública no município. Também descreveremos como foi estruturado o SFA na cidade e como ficou organizado seu funcionamento, apontando o fluxo de habilitação das famílias e, por fim, apresentamos alguns desafios, fragilidades e limitações que estão intrinsecamente ligados à própria operacionalização do serviço.

4.1 O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA

A adoção da Convenção sobre os Direitos da Criança em 1989 representa um marco significativo no reconhecimento e na proteção dos direitos das crianças. Essa normativa internacional estabeleceu como prioridade absoluta assegurar o melhor interesse da criança em todas as ações e decisões que afetem sua vida. Ao longo dos anos, essa Convenção tem sido uma base fundamental para a formulação de leis e políticas públicas em diversos países, buscando garantir a proteção integral e o pleno desenvolvimento das crianças.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 representa um marco legislativo alinhado com a proposta de garantir direitos e assegurar a proteção integral da criança e do adolescente. Ela reconhece a criança como sujeito de direitos e estabelece a família como base da sociedade, atribuindo a ela a responsabilidade de garantir a proteção e o desenvolvimento integral das crianças. Além disso, a Constituição estabelece a obrigação do Estado e da sociedade no sentido de assegurar condições para que as crianças e os adolescentes possam exercer plenamente sua cidadania.

Posteriormente, em 1990, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que consolida as diretrizes e normas para a proteção dos direitos dessa população. O ECA reforça o princípio da prioridade absoluta, que coloca os interesses das crianças e dos adolescentes em primeiro plano em todas as ações e políticas públicas voltadas para eles. Além disso, o Estatuto estabelece a importância da convivência familiar e comunitária, garantindo que a criança ou o adolescente seja criado e educado no seio de sua família, ressalvadas situações excepcionais em que isso não seja possível.

Para efetivar essas diretrizes, foram construídas normativas que complementam e reforçam a necessidade de fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes no país, como a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993 e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004. Essas normativas reforçam a importância da centralidade sociofamiliar no atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de vulnerabilidade, estabelecendo que o acolhimento familiar é uma política pública para os casos inseridos na Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

No ano de 2003, a pesquisa intitulada *Levantamento nacional de abrigos para crianças e adolescentes* (IPEA, 2003)³² revelou a existência de um hiato entre a lei e a prática, evidenciando violações do direito à convivência familiar e comunitária e escancarando a face nefasta da institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil, motivada, muitas das vezes, pela situação de pobreza, delinquência, orfandade, abandono das famílias, usadas como fatos que justificavam a retirada da criança e do adolescente da convivência familiar.

Com a ideia de combater essa prática, o Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas, reafirmando a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção sobre os Direitos da Criança, publica as Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança³³, que apresenta como princípios gerais e perspectivas:

³² Levantamento realizado pelo IPEA em 2003 e promovido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) e do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

³³ Disponível em:

[http://www.neca.org.br/images/apresent._II%20seminario/Guidelines%20Portuguese%20-%20ONU%20CUIDADOS%20ALTERNATIVOS%20\(1\).pdf](http://www.neca.org.br/images/apresent._II%20seminario/Guidelines%20Portuguese%20-%20ONU%20CUIDADOS%20ALTERNATIVOS%20(1).pdf).

3. Sendo a família o núcleo fundamental da sociedade e o ambiente natural para o crescimento, o bem-estar e a proteção das crianças, os esforços devem-se voltar primariamente para possibilitar que uma criança permaneça no seio da família ou retorne aos cuidados dos pais ou, quando apropriado, de parentes próximos. Ao Estado, cabe a responsabilidade de assegurar que as famílias tenham acesso aos meios necessários de apoio em sua função de prestadoras de cuidados.

4. Toda criança e todo jovem devem viver em um ambiente que lhes ofereça apoio, proteção e cuidado e que lhes permita desenvolver plenamente seu potencial. As crianças privadas de cuidados parentais ou que recebem cuidados parentais inadequados correm grande risco de terem negado esse ambiente propício. (ONU, 2009)

Agora, no âmbito da recente legislação nacional, a Lei nº 13.257/2017, que altera o Estatuto da Criança e do Adolescente, está em sintonia com os documentos apresentados anteriormente, no sentido de garantir à criança, principalmente na primeira infância, o direito de ser criada e educada no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral.

O serviço deverá ser organizado segundo os princípios, as diretrizes e as orientações do Estatuto da Criança e do Adolescente e do documento “Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, sobretudo no que se refere à preservação e à reconstrução do vínculo com a família de origem, assim como à manutenção de crianças e adolescentes com vínculos de parentesco (irmãos, primos etc.) numa mesma família. O atendimento também deve envolver o acompanhamento às famílias de origem com vistas à reintegração familiar.

Enquanto medida de proteção, por meio da qual uma criança ou um adolescente, afastados temporariamente de sua família de origem até que esta busque a superação dos motivos que levaram ao acolhimento, os acolhidos permanecem sob os cuidados da denominada família acolhedora, formada pelos mais diferentes arranjos, que é selecionada, capacitada e cadastrada no Serviço de Acolhimento Familiar do município.

Jane Valente, uma das primeiras pesquisadoras a produzir no Brasil sobre a temática, em seu livro *Família Acolhedora: As relações de cuidado e de proteção no serviço de acolhimento*, publicado em 2013, fruto de sua tese de doutorado, salienta o seguinte:

[...] no caso do acolhimento familiar, realizado em espaço físico privativo de uma família, as crianças e os adolescentes acolhidos recebem cuidados e convivem com as regras próprias da dinâmica familiar, tendo garantido o seu direito à convivência familiar e comunitária (VALENTE, 2013, p. 107).

Cabe ressaltar que essa discussão sobre o serviço de acolhimento familiar vem calcada em práticas de diversos países ao redor do mundo que adotam esse como modelo de política pública de proteção às crianças e ao adolescente, como o exemplo de Portugal, cuja medida de proteção é prevista na Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei nº 147/99)³⁴ e é regulamentada pelo Instituto da Segurança Social.

Naquele país, a medida de colocação em acolhimento familiar, conforme dispõe o art. 46º daquela Lei,

[...] consiste na atribuição da confiança da criança ou do jovem a uma pessoa singular ou a uma família, habilitadas para o efeito, proporcionando a sua integração em meio familiar e a prestação de cuidados adequados às suas necessidades e bem-estar e a educação necessária ao seu desenvolvimento integral. (PORTUGAL, Lei nº 147/99).

Outros países europeus que também possuem esse serviço de proteção são a França, o Reino Unido e a Espanha. Nesse último país, o serviço é regulamentado pela Lei de Proteção à Infância e Juventude (Lei nº 26/2015, de 28 de julho)³⁵, que estabelece os direitos e as medidas de proteção para as crianças e os adolescentes em situação de vulnerabilidade social. A lei estabelece que o acolhimento familiar é uma medida de proteção à infância e à juventude que deve ser aplicada, sempre que possível, em detrimento do acolhimento institucional. Já na América do Norte, Estados Unidos e Canadá também possuem o serviço como política pública de proteção.

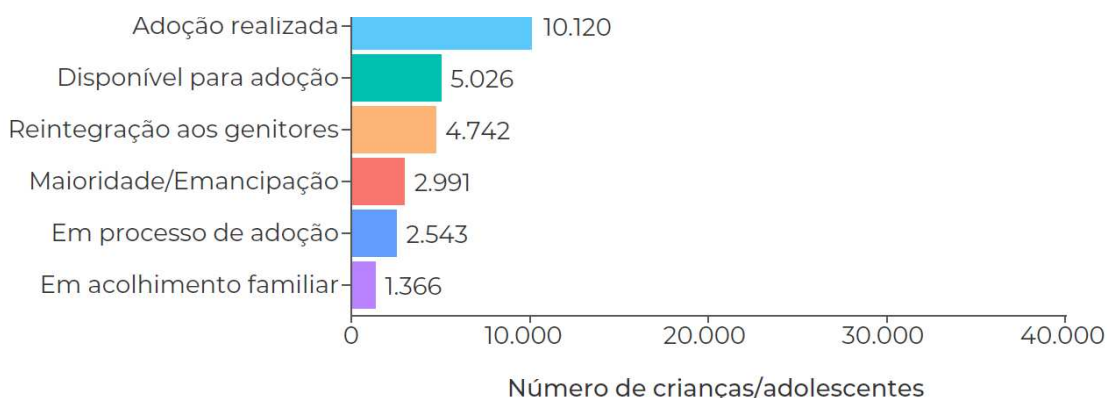
No Brasil, apesar de experiências de algumas cidades que já executavam programas de acolhimento familiar, o acolhimento familiar começou a ser regulamentado em nível federal com a publicação da Lei nº 12.010, de 2009, que estabeleceu as normas gerais para o acolhimento familiar em todo o país. Desde então, o serviço tem se expandido como uma medida de proteção.

³⁴ Disponível em:

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=545&tabela=leis#:~:text=Referendada%20em%2018%20de%20Agosto,Ant%C3%B3nio%20Manuel%20de%20Oliveira%20Guterres.&text=A%20presente%20lei%20tem%20por,bem%20Destar%20e%20desenvolvimento%20integral.

³⁵ Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8470>.

Gráfico 1: Número de crianças/adolescentes em cada estágio no processo de adoção



Fonte: Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, CNJ, 2020

Segundo o Diagnóstico sobre o Sistema de Adoção e Acolhimento³⁶, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2020, o número de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional era de 32.791³⁷; já no acolhimento familiar era de 1.366, ou seja, apenas 4% das crianças e dos adolescentes acolhidos estavam inseridos em famílias acolhedoras. Em Santa Catarina, são mais de 1.500 crianças e adolescentes acolhidos, dos quais 349 estão em famílias acolhedoras.

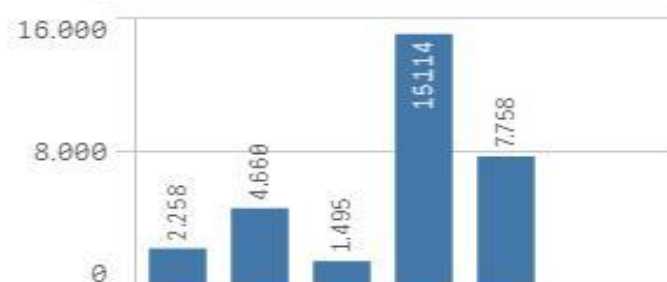
Ao consultar no site do Sistema Nacional de Adoção³⁸, cuja data de referência é 13 de fevereiro de 2023, o quadro era de uma realidade de 31.285 crianças e adolescentes acolhidos, dos quais mais de 9.200 são do estado de São Paulo, com o maior número de acolhimentos, seguido por Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro e Santa Catarina.

³⁶ O documento está disponível através do link: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/05/relat_diagnosticoSNA2020_25052020.pdf. O documento retrata o perfil das crianças e dos adolescentes cadastrados no sistema nacional de adoção e acolhimento.

³⁷ De acordo com informações colhidas no Diagnóstico, o quantitativo de crianças e adolescentes em processo de acolhimento retrata a situação em 5 de maio 2020.

³⁸ Disponível através do link: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=ccd72056-8999-4434-b913-f74b5b5b31a2&sheet=e78bd80b-d486-4c4e-ad8a-736269930c6b&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel&select=clearall>,

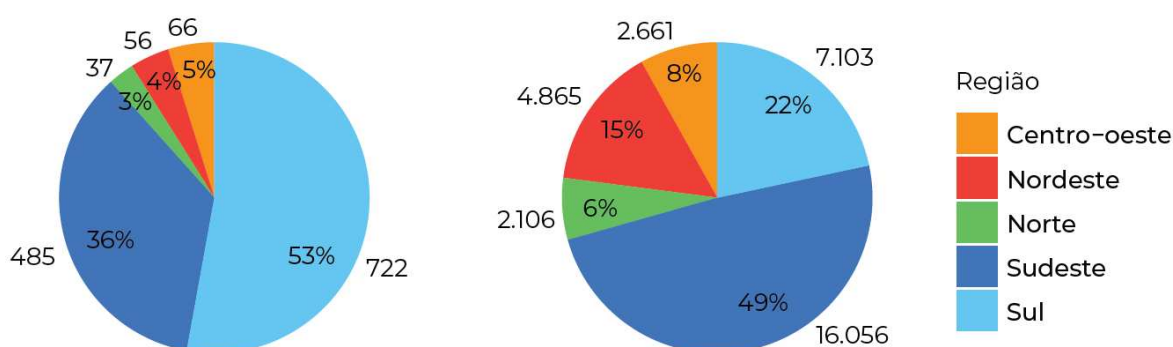
Gráfico 2: Número de crianças/adolescentes acolhidos por região - SNA



Fonte: Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento – SNA 2023

No que diz respeito às unidades de acolhimento, institucional e familiar, o Diagnóstico mostra que eram mais de 34 mil crianças e adolescentes em 3.259 instituições no Brasil e apenas 1.366 em acolhimento familiar.

Gráfico 3: Número de crianças/adolescentes acolhidos por região



Fonte: Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, CNJ, 2020.

O Censo SUAS de 2021³⁹ apontou que, no estado de Santa Catarina, havia 94 cidades, cerca de 19% dos 295 municípios catarinenses, com o Serviço de Acolhimento em Famílias Acolhedoras implantados, em um universo de 494 cidades espalhadas em 24 estados e no Distrito Federal.

A consulta mais atualizada apresenta um retrato que mostra a existência de 76 Serviços de Acolhimento em Famílias Acolhedoras espalhados em treze estados, sendo o maior número de serviços encontrado em Santa Catarina.

³⁹ Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 22 mar. 2023.

Gráfico 4: Número de Serviço de Acolhimento Familiar por estado.



Fonte: Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento – SNA, 2023.

Os dados do Censo SUAS 2021⁴⁰ apresentam uma realidade diferente da apresentada pelo SNA. A base de dados desse Censo mostra que a quantidade de Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora era de 463 unidades espalhadas em 24 unidades da federação. Na região Sul, eram 213 cidades com o serviço implantado, sendo que, destes, 97 eram de Santa Catarina, ou seja, um terço das cidades catarinenses apresenta oferta desse acolhimento.

Os números evidenciam que a quantidade de serviços nessa modalidade de acolhimento ainda é bastante pequena no Brasil em comparação ao institucional. No entanto, à luz das normativas consolidadas, há uma intensa discussão no sentido de ampliar a oferta e o investimento na implantação de novos SFA. Esse desejo de seguir um direcionamento que diversifique as opções de atendimento à criança e ao adolescente, mediante necessidade de aplicação de medida de proteção, está diretamente ligado ao disposto no ECA ao afirmar o caráter de preferencial à institucionalização. Vejamos:

Art. 34. O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar.

§ 1º A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei. (BRASIL, 1990).

⁴⁰ O Censo SUAS tem a finalidade de coletar informações sobre os padrões dos serviços, programas e projetos de assistência social realizados no âmbito das unidades públicas de assistência social e das entidades e organizações constantes do cadastro da assistência social. O resultado está disponível através do link: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>.

Nesse sentido, são imprescindíveis o engajamento e a articulação da sociedade, do poder executivo municipal e dos demais atores que compõem o Sistema de Garantias de Direitos para o planejamento e a execução de programas e serviços de proteção destinados a crianças e adolescentes.

Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), o SAF consiste em organizar o acolhimento temporário de crianças e adolescentes que foram afastados do convívio familiar por determinação judicial. Esse acolhimento ocorre nas residências de famílias acolhedoras previamente cadastradas. O serviço visa possibilitar o retorno da criança ou do adolescente à família de origem, quando viável, ou encaminhá-los para adoção, caso não seja possível. Além disso, o serviço é responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento tanto da criança ou do adolescente acolhido quanto de sua família de origem.

Segundo os ensinamentos da professora Ireni Rizzinni:

A primeira consideração a fazer a respeito da conceituação de acolhimento familiar é que constitui uma prática bastante antiga e desenvolvida por diferentes sociedades com características peculiares. Acolher, informalmente, filhos de outras pessoas parece ter sido prática popular de cuidados em situações específicas. Aqui nos interessa definir e discutir o conceito revestido de um caráter de formalidade, ou seja, o acolhimento familiar como uma modalidade de atendimento destinado a crianças e adolescentes que, por algum motivo, precisam ser afastados de sua família, em caráter provisório e excepcional, e são inseridos no seio de outra família, que é preparada e acompanhada como parte de uma proposta de política pública. (RIZZINNI, 2007, p. 59).

A família acolhedora deve ser capacitada para, enquanto a criança ou o adolescente estiver sob seus cuidados, oferecer afeto, apoio material, moral e educacional, até que a criança ou o adolescente tenha condições de ser reintegrado ao seu ambiente familiar.

Dessa forma, concordando com as palavras de França (2006), a colocação provisória na família acolhedora torna-se uma alternativa de atendimento menos prejudicial a quem necessita da medida de proteção de abrigo e garante a preservação da identidade, tendo em vista que os indivíduos em formação necessitam de um meio que os favoreça.

Assim, o acolhimento familiar não é um procedimento novo no Brasil; o processo de circulação de crianças por vários lares era comum, embora não fosse acompanhado legalmente e por técnicos. Na década de 50, surgiram as primeiras

modalidades de acolhimento e trabalhos profissionais voltados para a adoção e guarda permanente no Brasil. No modelo atual, o tempo é determinado pela evolução do caso, cujo acompanhamento deve ser feito por assistentes sociais e psicólogos para que se possa avaliar a possibilidade de reintegração da criança ou do adolescente em sua família de origem.

Conforme dispõe o Plano Municipal de Assistência Social do município de Florianópolis para os anos de 2022 a 2025, a cidade possuía dez unidades de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, sendo duas governamentais com capacidade para acolher 33 crianças e adolescentes com faixa etária de 7 a 17 anos, e contava com oito serviços executados por Organizações da Sociedade Civil cofinanciadas. Vejamos na tabela a seguir.

Tabela 01: Número de vagas nos serviços de acolhimento institucional Florianópolis

Unidades de Acolhimento	Capacidade de Atendimento
Casa de Acolhimento Darcy Vitória de Brito/CCEA	08
Núcleo de Recuperação e Reabilitação de Vidas-NURREVI	10
Casa Lar Emaus/Ação Social Missão	10
Casa Lar Luz do Caminho	10
Lar Nossa Senhora do Carmo/OSCOFAC	20
Lar Recanto do Carinho	14
Lar São Vicente de Paulo/IDES	20
Lar Seara da Esperança/SERTE	10
Casa de Acolhimento Municipal para meninas	20
Casa de Acolhimento Municipal para meninos	10

Fonte: Plano Municipal da Assistência Social de Florianópolis – 2022/2025.

Vale ressaltar que, apesar de constar no Plano, a Casa de Acolhimento Municipal para meninas foi fechada no final de 2020, num processo de reordenamento dos serviços de acolhimento, do qual resultou a junção das duas Casas, com atendimento de meninos e meninas, e a implantação do acolhimento familiar, que aconteceu em 16 de dezembro de 2020.

Ainda no Plano Municipal, são apresentados dados de faixa etária das crianças e dos adolescentes acolhidos. Dos 223 acolhimentos no ano de 2020, maioria do sexo masculino (60,54%), a maior parte tinha entre 0 e 6 anos (35,43%), seguida de adolescentes entre 12 a 15 anos (26,01%), adolescentes de 16 a 17 anos (19,73%), crianças de 7 a 11 anos (15,70%) e com 18 anos (3,14%).

Tabela 02: Faixa etária das crianças e dos adolescentes acolhidos

Idade	Total	Percentual
De 0 a 6 anos	79	35,43%
De 7 a 11 anos	35	15,70%
De 12 a 15 anos	58	26,01%
De 16 a 17 anos	44	19,73%
18 anos	7	3,14%
Total	223	100,00%

Fonte: Relatório Estatístico dos Serviços de Acolhimento/2020.

O Plano também retrata os motivos pelos quais as crianças e os adolescentes foram acolhidos, chamando atenção o fato de mais de 22% deles estar relacionado a uma situação de negligência⁴¹.

Tabela 03: Motivos pelos quais as crianças e os adolescentes foram acolhidos

MOTIVO DO ACOLHIMENTO	Total	Percentual
Negligência	59	22,96%
Uso de substância psicoativas pelos responsáveis	28	10,89%
Violência física	21	8,17%
Ato infracional	20	7,78%
Transferência de Abrigo	18	7,00%
Situação de rua	17	6,61%
Abandono	16	6,23%
Violência Sexual	15	5,84%
6DP- sem especificação do motivo	12	4,67%
Residindo sem responsável legal	5	1,95%
Reclusão dos genitores	4	1,56%
Adoção à brasileira	4	1,56%
Devolução de criança	3	1,17%
Desistência de Adoção	3	1,17%
Conflito Familiar	3	1,17%
Falta de condições de cuidado	2	0,78%
Ameaça de morte	1	0,39%
Envolvimento com tráfico	1	0,39%
Violência Psicológica	1	0,39%
Acolhido com a mãe	1	0,39%
Outros	13	5,06%
Não informado	10	3,89%
TOTAL	257	100,00%

Fonte: Relatório Estatístico dos Serviços de Acolhimento/2020.

⁴¹ Ressalta-se aqui que não há qualquer menção a essa situação de negligência e aos fatos que provocaram essa situação, restando apenas a análise dos dados apresentados.

4.3 O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO: MARCOS HISTÓRICOS E LEGAIS

Este trabalho apresentou diversas mudanças na legislação brasileiro que vão ao encontro da necessidade de fortalecer os vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes acolhidos, principalmente no que diz respeito ao combate dos longos processos de institucionalização.

Na década de 2000, além das alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente, foram elaborados estudos, redigidos planos, expedidas orientações técnicas, normativas internacionais ratificadas pelo Brasil e tipificação das modalidades de serviços socioassistenciais, tudo com o propósito de promover a valorização e o fortalecimento dos laços familiares e comunitários das crianças e adolescentes acolhidos. Essas mudanças refletem uma mudança de paradigma no olhar do poder público e da sociedade para a proteção e cuidado das crianças em situação de violação de direitos.

A partir desse contexto, o trabalho em redes intersetoriais também ganhou destaque, visto que a articulação entre diferentes setores governamentais e organizações da sociedade civil tornou-se essencial para garantir uma atuação mais efetiva na promoção e defesa de direitos. As políticas públicas voltadas para a infância e adolescência passaram a enfatizar a importância de um trabalho conjunto entre áreas como saúde, educação, assistência social e sistema de justiça, de forma a integrar ações e serviços que contribuam para o fortalecimento dos vínculos familiares.

É importante destacar que ainda existem desafios a serem enfrentados nesse cenário, principalmente no que diz respeito à implementação efetiva dessas mudanças em todas as esferas governamentais.

Nesse aspecto, o que se observa no processo de implantação do serviço de acolhimento familiar em Florianópolis foi marcado por um conjunto complexo de fatores que descortina a situação de superlotação e falta de vagas nas unidades de acolhimento institucional do município e uma grande demanda em espera para atendimento pelo extinto Serviço Sentinela.

Em relação ao primeiro ponto, ou seja, a situação de falta de vagas para acolhimento institucional foi problematizada na cidade em razão de graves irregularidades apontadas pelo Ministério Público, por meio do Inquérito Civil Público

nº 06.2008.000228-5⁴², que investigou uma entidade executora do serviço de acolhimento institucional com convênio com a prefeitura, no qual mostrava falta de adequação às Normas de Segurança Contra Incêndio e de Saúde Pública e Habitação, demonstradas por relatórios da Vigilância Sanitária e pelo Corpo de Bombeiros à época. Além disso, o inquérito fazia referência a gravidade das irregularidades expostas no âmbito da execução do serviço quanto a falta de parâmetros estabelecidos na NOB/RH. Também evidenciou a inexistência de curso de capacitação para aos funcionários da instituição, assim como, o desrespeito à individualidade e à história familiar dos adolescentes acolhidos. Diante desses fatos, o MP recomendava o rompimento daquele convênio.

Outro fato marcante que ainda está vinculada à situação complexa no sistema de acolhimento da cidade, principalmente no tocante a disponibilização de vagas foi investigada pelo Inquérito Civil Público nº 06.2010.001589-5⁴³, que expunha a frágil situação da Casa de Passagem⁴⁴, que tinha característica de atendimento de no máximo 6 dias de permanência. No entanto, muitas crianças e adolescentes ficavam por um período muito maior sem que fossem dados os encaminhamentos necessários de matrícula escolar e falta de atividades complementares, os expondo a situações de violação de direitos, além das graves irregularidades na infraestrutura da casa onde estavam acolhidos.

Vale apontar que essas discussões já estavam sendo discutida com fundamentação pelo Plano Nacional da convivência familiar e comunitária (2006) e pelas orientações técnicas (2009).

Como consequência desse ICP, na petição inicial da Ação Civil Pública, movida pelo MP, dava uma dimensão da necessidade de vagas para acolhimento institucional. Vejamos:

⁴² Recomenda ao Município de Florianópolis, por intermédio de sua Secretaria de Desenvolvimento Social, o rompimento dos convênios estabelecidos com a entidade Centro de Recuperação de Toxicômanos e Alcoolistas - CRETA, no que diz respeito à prestação de execução de Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade (Abrigo Institucional). Principalmente os Convênios n. 048/PMF/FMAS/2008 e n. 049/PMF/FMAS/2008. Em consequência, recomenda-se que o Município de Florianópolis assuma a gerência da “Casa Lar Cretinha” localizada no bairro Rio Tavares, nesta Capital. (Inquérito Civil Público nº 06.2008.000228-5)

⁴³ Que posteriormente resultou na propositura de uma Ação Civil Pública.

⁴⁴ A Casa de passagem para crianças e adolescentes deixou de existir enquanto serviço da política de assistência social após a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009)

No mês de novembro de 2008, o Apoio Técnico possuía uma lista com 7 nomes de crianças aguardando uma vaga nas Entidades de Acolhimento e no final de 2010 a lista era de 49 nomes de crianças e adolescentes aguardando vaga em entidade de acolhimento.

Enquanto aguardam o acolhimento, as crianças e adolescentes permanecem no convívio familiar, muitas vezes no mesmo ambiente familiar do violador de seus direitos, ou na Casa de Passagem por um tempo prolongado. Conseqüentemente, as lesões e a exposição da vítima à condição de vulnerabilidade violam e desrespeitam sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, bem como sujeitam-na a novas situações de violações físicas, psíquicas ou morais. (Ata PL nº 9.197/2013)

Os relatos trazidos apresentados pelo MP expõem a difícil situação em que a política de atendimento a crianças e adolescentes em cumprimento de medida de proteção estava passando naquele momento, conforme evidencia:

A situação já estava caótica e, agora, para o ano de 2011, a situação será de colapso total no sistema de Acolhimento Institucional de Florianópolis. Pois, além da adequação do número de vagas oferecidas (139 para 110), a Casa Lar São João da Cruz está fechada e o número de vagas perdidas é de 12. Logo, o total de vagas oferecidas para o ano de 2011 será de 98 vagas. E se todas resolvessem fechar? Afina, como já se viu, nenhuma das instituições de acolhimento em Florianópolis pertence ao Município! (Petição Inicial Ação Civil Pública)

Ainda, é possível colher mais dados da realidade do atendimento de crianças e adolescente em outro Inquérito Civil nº 06.2008.000232-9, instaurado pelo Ministério Público de Santa Catarina, cujo objetivo era averiguar o elevado número “de crianças e adolescentes em situação de risco neste município, as casas de acolhimento (antigos abrigos) encontram-se completamente lotadas não havendo, no município de Florianópolis, local adequado para o acolhimento das crianças e adolescentes vítimas de violência ou negligência” (Justificativa ao Projeto de Lei nº 14.078/2010).

O referido Inquérito Civil Público foi instaurado por determinação da 9ª Promotoria de Justiça da Capital, com o objetivo de averiguar possíveis insuficiências no número de vagas ofertadas pelos serviços de acolhimento institucional no município de Florianópolis, bem como buscar melhorias diante de tal quadro.

Naquele momento, o Promotor de Justiça expediu ofício às instituições de acolhimento institucional existentes na cidade, requisitando o número de vagas conveniadas com o município de Florianópolis, o número atualizado de crianças e adolescentes acolhidos, o número de vagas não ocupadas e a frequência de negativas de inclusão de novas crianças e novos adolescentes por falta de espaço ou vaga na entidade, cujo dados mostraram que:

- Casa de Acolhimento Darcy Vitória de Brito, com 25 vagas disponíveis;
- Casa Lar Emaús, com 10 vagas disponíveis;
- Sociedade Espírita de Recuperação, Trabalho e Educação – SERTE, com 25 vagas disponíveis;
- Lar Recanto do Carinho, com 30 vagas disponíveis;
- Casa Lar São Vicente de Paulo, com 25 vagas disponíveis;
- Lar Nossa Senhora do Carmo, com 24 vagas disponíveis;

A realidade trazida à baila naquele ano de 2010 era de 139 vagas disponibilizadas nas 7 (sete) entidades de acolhimento institucional, todas não governamentais, um número que já representava, segundo apontado pelo setor técnico da Vara da Infância e Juventude, uma lista de espera com 49 nomes de crianças e adolescentes aguardando pela aplicação da medida de proteção de acolhimento institucional.

A situação tornava-se ainda mais dramática, pois a Resolução Conjunta nº 1, de 18 de junho de 2009, que aprova o documento orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, aprontava que a capacidade máxima de usuários por equipamentos seria de 20 crianças e adolescentes para essa modalidade de atendimento, ou seja, todas as entidades que atendia um número maior que o estipulado pela normativa, deveriam adequar seu atendimento.

Esse cenário foi apontado pelo MP quando sinalizou naquele inquérito a preocupação quanto a redução de 29 vagas para atender as recomendações do CONANDA e do CNAS, haja vista que cinco, das seis entidades estavam com atendimento acima do recomendado.

Outro Inquérito Civil, sob o nº 06.2007.000146-9, em tramitação na 15ª Promotoria de Justiça da Capital, registrava no ano de 2010 a existência de mais de 1.000 (um mil) crianças e adolescentes – vítimas de violência física e sexual – em fila de espera para atendimento pelo Programa Sentinela⁴⁵.

⁴⁵ O Programa Sentinela foi implantado no país após a criação do Plano Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e era composto por um conjunto de ações de

Conforme dados apurados pela 15ª promotoria de justiça da capital, existia, já no mês de abril de 2010, uma demanda reprimida de 876 (oitocentos e setenta e seis) casos para equipe de diagnóstico e 436 (quatrocentos e trinta e seis) casos para a Equipe de Acompanhamento, conforme fotocópia de ofício requerido e entregue a este vereador quando da sua visita àquela promotoria na data de 19 de maio do corrente. (Ata PL nº 9.197/2013)

Esse cenário extremamente caótico em que o acolhimento institucional na capital catarinense estava mergulhado, ensejou na busca de alternativas de ampliação na oferta de vagas para atendimento das medidas de proteção. Nessa perspectiva, surge a propositura do Projeto de Lei nº 14.078/2010, na Câmara Municipal de Florianópolis, que visava instituir o Programa Família Protetora no âmbito do município de Florianópolis, se destinando, conforme descrito no art. 2º, a possibilitar às crianças e aos adolescentes sob medida de proteção o acolhimento provisório em famílias protetoras, determinado judicialmente, a fim de assegurar a convivência familiar e comunitária

Em sua justificativa, o referido projeto contém uma série de dados acerca da situação do atendimento de crianças e adolescentes em medida de proteção de acolhimento institucional no município, indicando assim a necessidade de implantação de um novo serviço capaz de atender às demandas ora apresentadas.

Dentre os elementos que fundamentaram a propositura da lei está a recente alteração no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 12.010/2009, que modifica diversos dispositivos sobre a adoção e a convivência familiar e comunitária, introduzindo pela primeira vez o “acolhimento familiar” como medida de proteção no art. 101⁴⁶, inciso VIII, além de mencionar o programa de acolhimento familiar no §1º,

assistência social, de natureza especializada, buscando garantir os direitos fundamentais da criança e do adolescente, cujo atendimento era destinado especificamente às vítimas de violência, abuso e exploração sexual, intra e extrafamiliar.

⁴⁶ São medidas de proteção elencadas no Estatuto da Criança e do Adolescente, nos termos do art. 101: Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - acolhimento institucional; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta.

art. 19, garantindo a inclusão da criança ou do adolescente em programas de acolhimento familiar de forma preferencial a seu acolhimento institucional.

Durante processo de tramitação do Projeto de Lei na Câmara, após a Comissão de Constituição e Justiça votar pela sua admissibilidade, o Conselho Municipal de Assistência Social, por meio do Ofício nº 012/2011, junta pedido solicitando o encaminhamento do PL para análise e parecer:

Considerando a permanência da matéria com as atuais normativas da Assistência Social, em especial da Política relativa ao Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e as Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, solicita que o referido Projeto de Lei seja encaminhado ao CMAS para análise e elaboração de Parecer, à luz das normativas atuais da Assistência Social. (Ofício nº 021/2011 do CMDCA).

Após apreciação do pedido formulado pelo Conselho, a Comissão de Trabalho Legislativo Social e Serviço Público, em 16 de fevereiro de 2011, se manifestou favorável à remessa do PL “para manifestação quanto ao mérito da propositura”.

Em 3 de maio daquele ano, por meio do Ofício nº 061/2011, o CMAS encaminha o Parecer nº 002/11 da Comissão de Políticas à Câmara de Vereadores com o seguinte posicionamento:

Dessa forma, a comissão de políticas afirma ser necessária a implantação deste serviço no município de Florianópolis, destacando os seguintes condicionantes para a efetiva tramitação, aprovação do PL:

- 1) Recomendar a Câmara Legislativa que considere, para efeitos da tramitação do PL, o Parecer Conclusivo do Órgão Gestor da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) quem instituiu uma Comissão específica para análise, no âmbito da Diretoria de Proteção Social Especial;
- 2) Recomendar a Câmara Legislativa que promova a reunião ampliada e/ou Audiência Pública com os atores da Rede de Serviços Socioassistenciais e do Sistema de Garantia de Direitos, os quais têm articulação direta com o Serviço, com o Poder Judiciário (Juizado da Infância e da Juventude) Conselho Tutelar, Ministério Público (Promotoria da Infância e da Juventude), Delegacia da Mulher, Fórum de Entidades de Acolhimento Institucional de Florianópolis, com especial atenção a participação do Executivo Municipal, o qual é Gestor do Serviço. (CMAS, Parecer nº 002/11)

Enquanto instância de controle social e formulador da política de assistência social no município, o CMAS se manifesta, por meio do Ofício nº 069/11, complementando o Parecer da Comissão de Políticas, fazendo sugestões de alterações ao PL, tecendo comentários a diversos dispositivos que deveriam ser

modificados, tendo em vista à necessidade de se adequarem à Tipificação Nacional e às Orientações Técnicas.

Diante dessas manifestações do CMAS, a Comissão de Trabalho, Legislação Social e Serviço Público, encaminha providências para a realização de Audiência Pública no dia 12 de julho de 2011, entendendo que o “projeto é polêmico” e carece de discussão com “a presença dos diversos órgão municipais envolvidos, bem como dos representantes do Ministério Público responsáveis pela defesa das crianças e adolescentes”.

Assim, foram encaminhados os convites para os órgãos sugeridos pelo CMAS, quais sejam: o Conselho Municipal de Assistência Social, a Prefeitura Municipal de Florianópolis; à Promotoria de Justiça da Infância e Juventude da Capital; à Vara da Infância e da Juventude; ao Conselho Tutelar Insular e à 6ª Delegacia de Polícia.

Conforme encaminhado, a audiência pública aconteceu em 12 de julho de 2011, com início às 17 horas no Plenarinho da Câmara Municipal de Florianópolis, e, em consonância com a ata, é importante registrar alguns trechos das manifestações dos órgãos participantes, vejamos:

- Senhor Vereador João Antônio Heinzen Amin Helou:

Conteúdo sucinto da manifestação: Fez explicação detalhada sobre os objetivos do Projeto de Lei em questão. Ressaltou que a intenção de propor o Projeto de Lei vem da capacidade insuficiente do município de Florianópolis de atender as necessidades das crianças e adolescentes, que por algum motivo não se encontra mais na convivência de seus familiares. Existem números que demonstram a existência de mais de mil crianças e adolescentes, vítimas de violências física e sexual, em fila de espera para atendimento pelo Programa Sentinela. Conforme ofício encaminhado à Câmara Municipal, dados apurados pela 15ª Promotoria de Justiça da Capital, em abril de 2010, já havia uma demanda de 876 casos para equipe de diagnóstico e 436 casos para Grupo de acompanhamento.

- Senhor Felipe Augusto Teixeira, Secretário Municipal de Assistência Social:

Conteúdo sucinto da manifestação: Disse que houve redução na fila de espera que não é 1000 (mil) atendimento e sim 250 (duzentos e cinquenta) desde do ano de 2005. Disse ainda que este tipo de atendimento tem que ser bem feito. “Não adianta deixar a criança uma semana ou um mês criando vínculo familiar e depois, novamente, coloca-la em outro tipo de abrigo”. Salientou que todo atendimento foi feito pedagogicamente e psicologicamente pensado e trabalhado no sentido de que os problemas mais graves ficariam para mais tarde. Informou que será enviado, até o dia 15 deste mês, o convite ao presidente da Câmara, Jaime Tonello, para que o

Poder Legislativo possa participar da inauguração da Casa Passagem, que reduzirá a demanda no atendimento as crianças.

- Senhor Luiz Antônio Rodrigues, representante do Conselho Tutelar:

Conteúdo sucinto da manifestação: Questionou os artigos 49, 8º e 12, respectivamente, se o Projeto vai dispor de nova equipe técnica ou continua a atual; as famílias receberão auxílio para acolher estas crianças; será financeiramente viável. Justificou seus questionamentos dizendo que se o projeto for aprovado com a mesma equipe vai aumentar a demanda para os profissionais. Disse também que faz muito tempo que não é repassado os 20% do convenio para o Fundo da Infância e Juventude. Solicitou alteração no art. 59, §2 e §3º que equipe técnica deveria enviar informações em três e três meses e não quando achar necessário.

- Senhora Sandra Coimbra, Coordenadora do Grupo Sentinela:

Conteúdo sucinto da manifestação: Esclareceu dizendo que o Projeto deve ser inserido na alta complexidade e não na média. Trata-se de rompimento familiar, de fato, não seria profissional do Programa Sentinela que tocaria esse projeto. Retornando a criança para família de origem também não é da média complexidade e sim da Proteção Social Básica. Encerrando disse que projeto como este são sempre bem-vindos.

- Senhora Solange Bueno, Conselheira do Conselho Municipal de Assistência Social:

Conteúdo sucinto da manifestação: Saliou que não teremos Assistência Social com qualidade se não tivermos recursos públicos. Disse também, que tem que ser aprovado Projeto de Lei para contratação de funcionários, por meio de concurso público, para que possamos executar os projetos.

- Senhora Cristiane Rosália Maetri Böell, Promotora de Justiça da Infância e Juventude:

Conteúdo sucinto da manifestação: Disse que já existe inquérito civil instaurado e em breve será entregue, a Prefeitura Municipal, minuta para ajustamento de conduta no intuito de acabar com a demanda reprimida no atendimento às crianças e adolescentes. Criticou o pequeno valor repassado aos convênios da Secretaria Municipal de Assistência Social.

- Senhor Thiago Carriço, Promotor de Justiça da Infância e Juventude:

Conteúdo sucinto da manifestação: Destacou a importância da criação da estrutura adequada para que projeto tenha resultado eficazes. Numerou as principais intuições de atendimento à criança e ao adolescente da Capital e mostrou números que comprovam a lotação destas entidades, cópia anexa a ata. Disse que não existe local para abrigar crianças vitimadas por violência física e sexual. Muitas vezes o conselheiro tutelar precisa levá-las para casa para que não sejam entregues de volta aos agressores. Afirmou que as filas de espera no ano passado ultrapassavam mais de 40 crianças. Argumentou que muitas crianças atendidas, retornam ao Ministério Público, adolescentes,

agora, autoras de crimes como homicídio e latrocínio, o que evidencia o ciclo de falta de atendimento adequado.

É possível identificar nessas manifestações e nos documentos acostados na ata alguns pontos que carecem de reflexão: um deles é quanto à justificativa pela proposição do PL, a qual aponta dados de demanda reprimida para atendimento pelo extinto Programa Sentinela na ordem de 876 casos para a equipe de diagnóstico e 436 casos para o grupo de acompanhamento. No entanto, vale ressaltar que esses atendimentos ainda se encontravam na Proteção Social Especial de Média Complexidade, ou seja, ainda não estava caracterizado o rompimento de vínculos familiares, situação essa que motivaria a aplicação de medida de acolhimento. Esse ponto foi suscitado pela coordenadora do Programa, em sua fala, quando ela alerta que “o Projeto deve ser inserido na alta complexidade e não na média”.

O conjunto de informações apresentadas na Audiência Pública, evidencia que os relatos feitos pelos diferentes órgão e representações, a difícil situação em que a política de atendimento a crianças e ao adolescente em cumprimento de medida de proteção estava passando, conforme consta da Ação Civil Pública:

A situação já estava caótica e, agora, para o ano de 2011, a situação será de colapso total no sistema de Acolhimento Institucional de Florianópolis. Pois, além da adequação do número de vagas oferecidas (139 para 110), a Casa Lar São João da Cruz está fechada e o número de vagas perdidas é de 12. Logo, o total de vagas oferecidas para o ano de 2011 será de 98 vagas. E se todas resolvessem fechar? Afina, como já se viu, nenhuma das instituições de acolhimento em Florianópolis pertence ao Município! (Ata PL nº 9.197/2013)

Outrossim, como forma de buscar alternativas para atenuar essa realidade, o MP apresenta um conjunto de recomendações, dentre as quais a determinar que o município faça os encaminhamentos necessários para criar o “Programa” de família acolhedora, conforme vemos:

A procedência do pedido para condenar o Município de Florianópolis para oportunizar e criar condições adequadas e necessárias para a implementação do Programa Família Acolhedora (art. 227, § 3, VI da CF e art. 34 do ECA) no prazo de 1 (um) ano sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais), nos termos do artigo 461 do CPC, art. 12, §2º, da Lei nº 7.347/85 e art. 213, § 2º, do ECA; (Ata PL nº 9.197/2013)

Todos esses elementos deram mais força e subsídios para fundamentar o prosseguimento na tramitação do PL, que recebeu emendas na Comissão de

Trabalho, Legislação Social e Serviços Públicos no sentido de acatar as sugestões encaminhadas pelo CMAS e agilizar a aprovação do novo serviço de acolhimento.

Prosseguindo a tramitação do PL na CMF, ao chegar à Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação, foi solicitada a manifestação do Poder Executivo para fazer a estimativa de impacto financeiro, declarando que a proposta tem previsão no orçamento anual do município e no plano plurianual através do Ofício nº 252/2011/DL/CO, enviado em 3 de novembro de 2011, reiterado pelo Ofício nº 254/2011/DL/CO, em 29 de novembro de 2011, e nova reiteração por meio do Ofício nº 012/2012/DL/CO, de 1º de março de 2012.

A resposta aos pedidos formulados pela Câmara foi feita por meio do OE 103/SEMAS/ASSEJUR/2012, em 27 de março de 2012, assinado pelo Secretário Municipal de Assistência Social, que afirmava:

Salienta-se que se estima o investimento de aproximadamente R\$ 151.000,00 para o primeiro ano de implantação do Serviço, além das despesas de recursos humanos - R\$ 180.000,00; para os anos subsequentes, o investimento será de R\$ 48.000,00 e mais os valores referentes aos recursos humanos – 24 meses R\$ 188.000,00 e 36 meses R\$ 198.000,00. Encaminha-se, em anexo, o impacto financeiro aproximado. (Ata PL nº 9.197/2013)

Mesmo com a manifestação da SEMAS, uma nova instrução da Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação, alegando atender “as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal”, manteve os pedidos formulados anteriormente ao executivo, cujo ofício foi encaminhado em 10 de maio de 2012 (Ofício nº 027/2012/DL/CO).

Sem receber qualquer informação por parte do executivo municipal, a Comissão de Orçamento, em 11 de dezembro de 2012, se posicionou favoravelmente ao seguimento do projeto, o qual teve sua redação final aprovada. Em 19 de dezembro daquele ano, a casa legislativa encaminha Ofício nº 900/2012/DL informando da aprovação do PL, cuja sanção aconteceu em 17 de janeiro de 2013, dois anos, seis meses e 15 dias depois de protocolado, passando a ser a Lei nº 9.197/2013.

Entre a aprovação de sanção da Lei até o ano de 2017, não foi possível observar nos registros disponíveis qualquer iniciativa ou encaminhamentos no sentido

de providencias tomadas pela municipalidade para implantação do serviço recém criado.

Apenas no ano de 2017, o Ministério Público de Santa Catarina, por despacho do Promotor de Justiça Marcelo Wegner, considerando a necessidade da implantação do Serviço de Família Acolhedora, uma vez que permanecia o cenário de falta de vagas para adolescentes nas Casas de Acolhimento do município, instaura Procedimento Administrativo, registrado pelo nº 09.2017.00008027-2, que determina, dentre outras coisas:

A expedição de ofício aos Secretários Municipal de Educação e de Saúde para designar representantes dos referidos órgãos para compor a comissão para a implantação do Programa Famílias Acolhedoras, tendo em vista o programa se desenvolver no âmbito da política de assistência social, tonando-se fundamental a participação das demais políticas de educação e de saúde na área da infância e juventude. (PA nº 09.2017.00008027-2, fls. 2).

Na tentativa de promover um debate ampliado, no mesmo Procedimento, é citada uma ata de reunião ocorrida em 28 de agosto de 2017, realizada no Ministério Público, cujo assunto era tratar do orçamento do Serviço de Família Acolhedora e de encaminhamentos para a sua implantação. Naquele momento, participaram representantes do MP, da Secretaria Municipal de Assistência Social, da Vara da Infância e Juventude da Capital e da Comissão Estadual Judiciária de Adoção – CEJA, do Tribunal de Justiça do estado.

Na referida reunião, foi tratado sobre um,

Levantamento realizado, recentemente, pelo Tribunal de Justiça acerca de informações sobre as instituições de acolhimento, indicou que há mais de quinze crianças (acima de 6 anos, abrigados há mais de dez meses) e adolescentes acolhidos com perfil para ingressarem no serviço de Famílias Acolhedoras. Referida informação justifica a necessidade de implantação do Serviço de Famílias Acolhedoras no Município de Florianópolis. Adicionalmente, foi considerada a possibilidade de Indivíduos que atualmente fazem parte do programa de Apadrinhamento passarem, futuramente, a fazer parte do serviço de Famílias Acolhedoras. (Ata PL nº 9.197/2013)

Pensando na construção metodológica, foram discutidos pontos como a capacitação das famílias, contando com o apoio da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), a possibilidade de desconto no Imposto Predial e Território Urbano (IPTU) como forma de estímulo e incentivo às famílias e a construção de um

fluxo direcionado às crianças e aos adolescentes para inserção preferencial em serviços de saúde e educação.

Como deliberação restaram os seguintes encaminhamentos:

Fazer o contato e convite para a próxima reunião aos representantes das instituições relativas às políticas de Saúde (Incluindo-se a Saúde Mental), Educação, Assistência Social e dos Conselhos e/ou Fóruns relacionados, a ser realizada às 17h do dia 18 de setembro, no anexo do Fórum de Justiça Desembargador Eduardo Luz, localizado à Rua José da Costa Moellmann, nº 197. Provável pauta da próxima reunião: apresentação de experiência com o serviço de Família Acolhedora e preparo da documentação a ser enviada às autoridades competentes da Prefeitura de Florianópolis. (Ata PL nº 9.197/2013)

Observa-se que o contexto desses movimentos, tenha como fundamentação a discussão acerca da construção de um plano de ação com vistas à implantação do Serviço de Família Acolhedora no município de Florianópolis. Para tanto, uma forma viável era promover encontros com diferentes representações e um deles aconteceu no dia 13 de novembro de 2017 no auditório da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST).

Na referida reunião, o assunto abordado foi a contextualização do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora na Grande Florianópolis a partir das diretrizes da Política de Assistência Social, com apresentação de relatos de experiências dos municípios de São Bento do Sul e de Jaraguá do Sul. Entre os assuntos abordados estava a necessidade de adequação da lei que institui o Programa de Família Acolhedora, tendo em vista que havia um limite de idade para a realização do acolhimento, ou seja, a lei se referia à idade de até 6 anos para esse tipo de acolhimento, o que contraria as orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, haja vista esse documento não estabelecer recorte de idade.

Outro ponto abordado foi a definição de um prazo final para que o município realizasse o seu processo de reordenamento dos serviços de acolhimento, garantindo a realização de um diagnóstico socioterritorial em que constasse a demanda de oferta de serviços de acolhimento, a capacitação dos profissionais para atuarem no acolhimento familiar e o estabelecimento de um fluxo e de articulação com outros serviços da rede socioassistencial pública e privada.

Ao final daquela reunião, restou como encaminhamento:

Criação de uma comissão para deliberar sobre a implantação do serviço de Família Acolhedora em Florianópolis tendo como atividade inicial a elaboração de um cronograma de implantação; e deliberação quanto à forma de gestão do serviço (se o serviço será oferecido pelo município ou se o município fará convênio com instituições não governamentais) e apresentação da equipe técnica. (PA n. 09.2017.0008027-2)

Findado o ano de 2017, levando em consideração as deliberações daquela última reunião, o Ministério Público fez uma sequência de ofícios solicitando da Prefeitura Municipal de Florianópolis, por meio da Secretaria de Assistência Social, a construção de um cronograma para a implantação do Programa de Família Acolhedora.

Nesse ínterim, o MP realizou uma reunião em 3 de abril de 2018 com o Prefeito Gean Loureiro:

Na ocasião, o Prefeito Municipal foi informado de que houve um Processo Judicial tratando do tema, no qual, inclusive, já foi proferida sentença, com trânsito em julgado, determinando a implantação do mencionado Serviço. Ainda, ponderou-se que referido instituto seria uma alternativa para diminuir a necessidade de novas vagas em Casas de Acolhimento. Assim, ao final, restou acordado que o Prefeito Municipal de Florianópolis fará reunião com sua equipe para estabelecer um cronograma de implantação da Família Acolhedora e, com brevidade, encaminhará a proposta para esta Promotoria de Justiça. (PA n. 09.2017.0008027-2, fls. 36).

Logo depois, a Diretoria de Proteção Social Especial encaminhou ao MP uma comunicação interna com um cronograma de implantação, levando em consideração alguns pontos:

Para que seja verificada a viabilidade de funcionamento efetivo do Serviço Família Acolhedora, sugerimos inicialmente a implantação de um Projeto Piloto no município de Florianópolis. Com vistas a avaliar o funcionamento do Projeto, sugerimos que seja iniciado com o número inicial de 5 famílias acolhedoras [...]. Após o período de implantação do Projeto Piloto, sugerimos que seja realizada a avaliação do mesmo em maio de 2019, após seis meses de funcionamento. Caso seja avaliado de forma positiva, poderá ser sugerida a implantação definitiva do Serviço, com os ajustes necessários. (Comunicação Interna nº 074/SEMAS/DPSE/2018).

Nesse cronograma, que se iniciaria em abril daquele ano, constavam como atividades: aprovação da implantação do projeto pelo chefe do Poder Executivo; alteração da Lei nº 9.197/13; capacitação para a equipe e comissão para implantação do serviço; estruturação; diagnóstico do território; divulgação; acolhimento das famílias interessadas e avaliação inicial; avaliação documental; seleção das famílias;

capacitação das famílias; cadastramento das famílias aptas; encaminhamento de crianças e adolescentes para as famílias acolhedoras; início do funcionamento do projeto (previsto para novembro de 2018).

Com o envio do cronograma, o MP faz novo despacho determinando que a SEMAS apresentasse relatórios mensais noticiando sobre o cumprimento das medidas apontadas no planejamento realizado. Sem resposta juntada ao PA, novo despacho é proferido em julho de 2018 requerendo esclarecimentos sobre:

- a) A implantação do projeto foi aprovada pelo Chefe do Poder Executivo?;
- b) A Lei n. 9.197/2013 foi alterada, conforme outrora informado?;
- c) A capacitação para equipe e comissão para implantação do serviço foi realizada? Em sendo positiva a resposta, quais os membros da comissão? Quantos encontros foram realizados? Quais as medidas adotadas para que a capacitação fosse feita com êxito?
- e) Sobre a estruturação, quais as medidas adotadas? Há um local físico para o funcionamento do referido Serviço? Há estrutura mobiliária no local?
- f) No que consistirá o diagnóstico do território e quais as providências já tomadas para que tal item seja cumprido no prazo estipulado no cronograma? (Processo Administrativo nº 09.2017.00008027-2, fls. 51).

Em resposta encaminhada pela SEMAS, o documento traz informações acerca da proposta de alteração da Lei que institui o Programa Família Acolhedora, que estava em fase de revisão antes de seguir para o legislativo; também relata os cursos de capacitação realizados pela equipe técnica e o início da elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP).

A fim de complementar essas providências, novo expediente é encaminhado ao MP, agora para dizer da aprovação da inscrição do Serviço no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), sob nº 034/2018, inclusive com a definição de uma sala destinada ao funcionamento das atividades no prédio onde funcionava a SEMAS, que ainda não contava com a estrutura de mobília de internet necessária para o devido funcionamento.

Essa comunicação interna foi seguida de outro documento que apresentava o impacto financeiro para implantação do serviço, cujos valores estavam previstos no orçamento municipal para o ano de 2019 na casa de R\$ 9.540,00 (nove mil, quinhentos e quarenta reais) por mês, ou R\$ 114.480,00 (cento e quatorze mil, quatrocentos e oitenta reais) no primeiro ano, para uma meta de dez crianças ou adolescentes acolhidos. Além dos recursos próprios da prefeitura, havia uma previsão

de uso de verbas pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme se vê:

É importante ressaltar que, as demais despesas que, despesas para implantação, tais como: materiais de divulgação, material de expediente, compra de equipamentos, dentre outras, tem previsão de custeio através de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, por meio do edital de Chamamento Público CMDCA nº 02/2018, publicado no Diário Oficial do Município em 10/08/18, num total de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais). (Comunicação Interna nº 295/SEMAS/DPSE/2018).

Outrossim, compulsando os autos, verifica-se que há um despacho com agendamento de uma reunião entre o MP e a SEMAS marcada para o dia 1º de novembro daquele ano para se apurar a situação da implantação. Não foi possível verificar se houve registro de ata, mas o órgão do Poder Executivo expediu comunicação apresentando um novo cronograma para 2019 e ampliação do número de famílias acolhedoras a serem atendidas, passando de cinco para dez famílias.

Nesse mesmo documento, constavam os mesmos itens do cronograma anterior, mas apenas com o cumprimento da capacitação da equipe que já havia ocorrido. A diferença agora estava em uma condicionalidade para a efetivação da implantação: o reordenamento das casas de acolhimento municipais.

Salientamos que o início do cumprimento dos prazos previstos no cronograma supramencionado está condicionado ao reordenamento das casas de acolhimento municipais e a juntada das mesmas, atendendo assim meninos e meninas em um mesmo espaço. Uma vez reordenado o Serviço, vislumbramos um lapso temporal de 30 dias para iniciar os trâmites de implantação do Serviço.

Após o período de implantação do Projeto Piloto, sugerimos que seja realizada a avaliação do mesmo em dezembro de 2019, após cinco meses de funcionamento. (Comunicação Interna nº. 636/SEMAS/DPSE/2018).

Com essas medidas, apenas em maio de 2019 é possível identificar mais encaminhamentos na saga da implantação do SFA. Naquele mês, um despacho do MP menciona a realização de uma reunião que tratou da unificação das casas de acolhimento municipais, que resultou como inviável naquele momento. No entanto, se levantou a possibilidade de a prefeitura propor uma parceria com Organização da Sociedade Civil (OSC) para fins de viabilizar o SFA, tendo em vista que o município já havia sido condenado, na Ação Civil Pública nº 0019300-50.2011.8.24.0023, a implantar o serviço. A resposta foi encaminhada pela secretaria em julho daquele ano,

informando que estariam fazendo um estudo para avaliar a viabilidade de parceria por OSC, com inclusão no orçamento municipal para início das atividades em 2020.

No mês de agosto, o MP requer mais informações sobre a realização de chamamento público para formulação de parceria e o andamento dado para alteração da Lei nº 9.197/2013, cuja resposta, em outubro, deu conta de afirmar que a secretaria já tinha iniciado as tratativas para elaboração do edital, com previsão de lançamento no final daquele mês. Em relação à Lei, haviam finalizado a minuta de Projeto de Lei, que passaria ainda pela Secretaria Municipal da Casa Civil antes de seguir a tramitação na Câmara. A perspectiva era de que a aprovação se daria naquele ano.

Ainda naquele mês, o órgão ministerial expede novo ofício solicitando novas atualizações sobre o andamento desses dois pontos, seguido de resposta da SEMAS no mês de dezembro do mesmo ano, que dizia:

Vale apontar que o edital foi publicado no dia 22 de novembro do corrente ano, no Diário Oficial do Município, Edição n. 25721. No tocante a alteração da Lei n. 9.197/2013, já está em tramitação o Projeto de Lei nº 17970/2019? protocolado em 12/11/2019, o qual revoga lei anterior e institui o Serviço de Família Acolhedora (e outros), cuja regulamentação se dará por meio de Decreto municipal. (CI 502/SEMAS/DPSE/2019).

O referido Projeto de Lei foi denominado “Programa Floripa Cidade Coração”, que tinha como objetivo instituir um conjunto de serviços, programas e benefícios para atendimento aos usuários da política de assistência social, dentre eles o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora.

A troca de documentação entre o Ministério Público e a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), referente à implantação do acolhimento familiar no município, mostrava que, diante da ausência de propostas de Organizações da Sociedade Civil (OSC) no Edital de Chamamento Público, a SEMAS solicitou a junção das duas casas de acolhimento existentes no município para viabilizar a implantação do serviço. A condicionalidade apresentada pela gestão era que apenas com essa junção seria possível disponibilizar a equipe técnica de uma das casas, composta por assistente social e psicóloga, para compor a nova equipe técnica do acolhimento familiar.

No entanto, o Ministério Público levantou questionamentos sobre a definição de prazo para instalação do serviço e a continuidade da parceria com a Associação Braços Abertos (ABA), responsável pelo acolhimento de adolescentes em regime de

casa de passagem. Em resposta, a SEMAS afirmou que a junção das casas ocorreria em setembro de 2020, viabilizando a equipe técnica para o acolhimento familiar. Quanto à parceria com a ABA, informou que houve mudanças no atendimento aos adolescentes, passando para o Núcleo de Recuperação e Reabilitação de Vidas (NURREVI), garantindo a continuidade do acolhimento desse público. O processo de junção das casas foi acompanhado por uma ação judicial⁴⁷ específica na Vara da Infância e Juventude, que abordou adaptações estruturais, mudanças no Projeto Político Pedagógico (PPP) e reorganização da equipe para atender a meninos e meninas em um mesmo espaço físico.

Após manifestação do MP, a decisão de autorização de juntar os acolhimentos institucionais é publicada em 19 de outubro de 2020 nos seguintes termos:

1 Tendo em vista as informações prestadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social no Evento 1, aliadas aos relatórios de inspeção juntados nos Eventos 14 e 16, acolho o parecer do Ministério Público do Evento 13 e AUTORIZO a junção dos dois serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes executados pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis.

2 Ficam desde já intimados o Município de Florianópolis e a Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis para realizarem as reformas indicadas na Memória de Inspeção do Evento 14, no prazo de 30 (trinta) dias. (Processo 5011917-08.2020.8.24.0091, evento 17, p. 1).

Concomitantemente às providências de reformas indicadas na decisão, que só foram concluídas em sua totalidade no final de março de 2021, a nova equipe de referência para atuar no SFA estava organizando o lançamento formal do Serviço em 16 de dezembro de 2020, mais de dois anos depois da retomada do planejamento, que ocorreu por meio de uma live com a presença de diferentes atores do Sistema de Garantia de Direitos.

Diante de todo o exposto nessa sessão, se observa o sinuoso processo de implantação do serviço de acolhimento familiar em Florianópolis, tendo como pano de fundo um contexto de ausência de vagas nas unidades existentes, aliado a uma lista de espera para atendimento no antigo Programa Sentinela, ao passo em que as recentes normativas nacionais estavam em plena discussão e implementação. Assim,

⁴⁷ Autos nº 50119170820208240091.

as irregularidades apontadas pelo Ministério Público em diversas instituições, a necessidade de vagas para acolhimento institucional tornou-se evidente, revelando a urgência de adequações e melhorias no atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco.

O imenso desafio enfrentado pela política de atendimento à criança e ao adolescente, cuja responsabilidade para gestão e coordenação cabia à Secretaria de Assistência Social do município, exigiu o trabalho em redes intersetoriais, com a articulação entre diferentes setores governamentais e de organizações da sociedade civil, visando uma atuação mais efetiva na promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

No entanto, a aprovação de Lei não foi suficiente para que o serviço de família acolhedora saísse do papel e se tornasse uma política de atendimento, foram necessários mais 7 anos até sua implantação, o que denota a complexidade e as dificuldades envolvidas na concretização de iniciativas que visam garantir o atendimento e proteção das crianças e adolescentes.

4.4 SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

A constituição do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora deve seguir os princípios e as diretrizes estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente para o “Acolhimento” tendo, porém, uma abordagem diferenciada e distinta da modalidade institucional e da colocação em família substituta. Segundo as normativas vigentes, essa modalidade deve ser tratada como sendo “preferencial” em relação à anterior.

Segundo as orientações técnicas é reafirmado os princípios da excepcionalidade e provisoriedade do acolhimento, também segue como princípio o trabalho com as famílias de origem ou extensas visando a reintegração familiar, bem como a manutenção dos grupos de irmãos em um mesmo ambiente de acolhimento

No que se refere a organização da equipe responsável pelo serviço é seguido os termos da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de

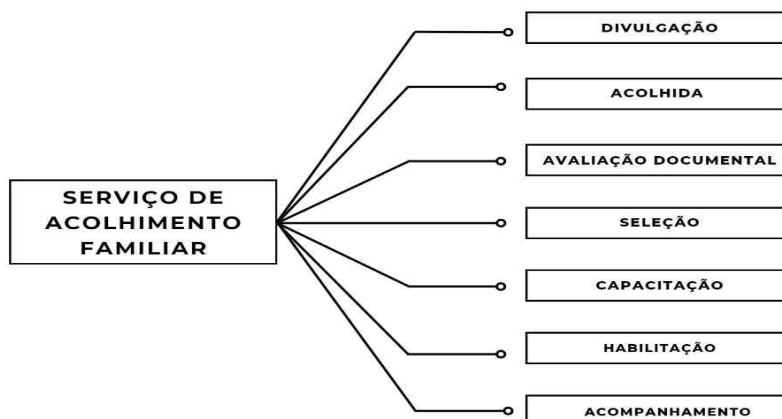
Assistência Social (NOB-RH/SUAS) (2006) , em que a equipe de referência para atendimento psicossocial, vinculada ao órgão gestor, deve ser formada por 1 (um) coordenador, referenciado para até 45 usuários acolhidos, 1 (um) assistente social e 1 (um) psicólogo, ambos para acompanhamento de até 15 famílias acolhedoras e atendimento a até 15 famílias de origem dos usuários, cujas atribuições estão estabelecidas nas Orientações Técnicas (2009). Dessa forma, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, foi constituída uma equipe técnica específica que, tendo como referência a aprovação da Lei nº 17.970/2019 – “Programa Floripa Cidade Coração” em que os Serviço de Família Acolhedora para crianças, adolescentes foi integrado (conforme indicado anteriormente) a referida equipe técnica ficou responsável por construir os ações e instrumentais necessários para selecionar, capacitar e acompanhar as famílias acolhedoras, de forma que pudessem acolher crianças e adolescentes dentro das normas vigentes, conforme dispunha o art. 23, inciso IV do Decreto nº 21648/2020.

Art. 23 São atribuições da Coordenação:

(...)

IV - motivar, incentivar, apoiar e elaborar a construção do Plano Político Pedagógico do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, bem como o Regimento Interno, Plano de Ação e Capacitações; (FLORIANÓPOLIS, 2020)

Dessa forma, pode-se registrar que foi constituída pela equipe técnica 7 etapas de desenvolvimento das ações. Estas desenvolvidas em conjunto com a família, buscassem alternativas para estabelecer estratégias de cuidado e proteção dos acolhidos, articuladas também com a rede de serviços; como também acompanhadas pela Vara da Infância e Juventude da Capital, Ministério Público e Conselho Tutelar.



Fonte: Elaboração própria.

Salienta-se que o SFA possuía um Projeto Político Pedagógico finalizado e publicado, apenas uma minuta que estava em fase de finalização. No entanto, no Projeto Técnico encaminhado para solicitar a inscrição no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, na parte metodológica, estavam estabelecidas essas etapas/fluxos, como forma de conduzir a atuação dos profissionais no cotidiano de suas atribuições, além de demonstrar externamente, como estava desenhado o Serviço, conforme listamos a seguir.

1ª) Quanto a Divulgação

Embora a divulgação seja considerada uma etapa no contexto da organização metodológica do SFA, sua importância não se restringe a um momento específico, mas sim deve ser contínua e constante, permeando a atuação da equipe técnica, das famílias acolhedoras e dos demais parceiros do sistema de garantia de direitos. O comprometimento do município com o SFA deve ser acompanhado de uma ampla divulgação, inicialmente entre os profissionais e serviços da rede e, posteriormente, junto à comunidade local.

Nesse sentido, a divulgação é uma ferramenta essencial para sensibilizar e mobilizar tanto os atores envolvidos diretamente no acolhimento quanto a sociedade em geral. Tendo em vista que a comunicação eficiente envolve não apenas os

profissionais da área, mas também as famílias e a população em geral, é preciso criar uma rede capaz de identificar e disseminar as principais características do Serviço, assim como seus requisitos de acesso.

Art. 6º São requisitos para as famílias se inscreverem e participarem do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora:

I - ser maior de dezoito anos, sem restrição quanto ao sexo, orientação sexual e estado civil;

II - obter a concordância de todos os membros da família, independentemente da idade;

III - ter disponibilidade de tempo, demonstrar interesse em oferecer proteção e afeto às crianças e adolescentes;

IV - ser residente no município de Florianópolis por, no mínimo dois anos, sendo vedada a mudança de domicílio;

V - apresentar idoneidade moral, boas condições de saúde física e mental e estarem interessadas em ter sob sua responsabilidade crianças e adolescentes, zelando pelo seu bem estar;

VI - não apresentarem problemas psiquiátricos ou de dependência de substâncias psicoativas;

VII - possuírem disponibilidade para participar do processo de habilitação e das atividades do serviço;

VIII - não manifestarem interesse por adoção da criança e do adolescente participante do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;

IX - não estarem inscritos no Cadastro Nacional de Adoção;

X - parecer Psicossocial favorável, expedido pela equipe interdisciplinar do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, elaborado a partir de instrumentais técnicos operativos, conforme disposto em protocolo próprio aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA;

XI - participar das capacitações (inicial e continuada), bem como comparecer às reuniões e acatar as orientações da Equipe Técnica;

XII - possuir espaço físico adequado na residência para acolher a criança ou adolescente;

XIII - comprovar a estabilidade financeira da família; e

XIV - ter a concordância dos demais membros que residem no domicílio da família acolhedora.

Parágrafo único. A condição de família acolhedora é de caráter voluntário, não gerando, em nenhuma hipótese, vínculo empregatício ou profissional com o órgão executor do Serviço e contará com o aparato da Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS, tendo como Gestor de referência o Diretor da Proteção Social Especial da Alta Complexidade. (FLORIANÓPOLIS, 2020)

Nesse sentido, foram adotadas pela equipe técnica duas linhas de trabalho: uma no sentido de buscar meios de publicizar o serviço implantado, seja por meio de redes sociais, seja em matérias em portais de notícias; a outra estratégica era articular com entidades diretamente ligadas ao tema do acolhimento, como por exemplo, reuniões com a rede de saúde, educação, conselho tutelar e outros.

The image shows two screenshots side-by-side. The left screenshot is from the website 'portal da ilha 25 anos'. The article title is 'Amor e cuidado: O que é o Serviço que surge como mais uma alternativa de acolhimento em Florianópolis', published on 17/02/2021. Below the title is a navigation bar with categories like 'AMOR E CUIDADO', 'COTIDIANO', 'ECONOMIA', etc. The article text starts with 'A ideia do serviço é propiciar um ambiente de acolhimento, afeto e segurança.' The right screenshot is from an Instagram post by Gean Loureiro (@GeanLoureiro). The caption reads: 'Famílias que queiram oferecer um lar temporário p/ crianças q estão sob a nossa guarda, podem se inscrever na prefeitura. É o projeto "Familia Acolhedora" q aprovamos no ano passado e busca fortalecer a relação com uma estrutura familiar. A Prefeitura dá um auxílio financeiro'. A comment from 'mariaclaudiagoulart' is visible, stating: 'Curtido por mariaclaudiagoulart e outras 7.724 pessoas. Ver todos os 376 comentários. rafaelmjorge "Familia Acolhedora" é uma medida protetiva onde a criança é acolhida temporariamente em uma família quando ela está em situação de risco ou violência. Essa família não pode adotar essa criança nem estar na fila de adoção. Enquanto a criança recebe o [...] 23 de fevereiro de 2021'.

2ª) Quanto a Acolhida

Após uma postagem sobre o Serviço das redes sociais realizada pelo prefeito Gean Loureiro, houve muitos contatos de pessoas buscando mais informações. Em mensagens trocadas no grupo da equipe do SFA no aplicativo *WhatsApp*, em 15 de março de 2021, havia 76 famílias que realizaram o pré-cadastro pelo *link*⁴⁸ disponibilizado para essa finalidade, haja vista a situação pandêmica, cujas atividades eram priorizadas por meio virtual, foram 80 e-mails encaminhados e aproximadamente 150 famílias que contactaram o serviço por mensagem de aplicativo.

Para atender essa demanda, tendo em vista que as dúvidas eram de vários fatores, sejam em relação ao tempo de residência no município, se poderiam adotar as crianças depois de um tempo, se poderia acolher morando em outra cidade, sobre o subsídio financeiros e tantas outras, a equipe decidiu por realizar encontros informativos online com grupos de até 10 famílias para fazer uma apresentação breve do Serviço e tirar as dúvidas mais gerais.

Depois dessa fase inicial e de maior procura, esses encontros informativos foi se transformando em momentos de acolhida, cuja finalidade era verificar se as famílias atendem aos critérios mínimos exigidos para a função, inclusive em relação ao desejo, à disponibilidade e à concordância de todos os membros do núcleo familiar em acolher e em participar dos encontros de seleção, capacitação e acompanhamento. Essa etapa também era realizada para prestar os esclarecimentos necessários às famílias interessadas, de modo individual e/ou em grupos de familiares. Este momento de interlocução possibilitava, inclusive, a identificação de possíveis motivações equivocadas – como interesse em adoção, por exemplo.

3ª) Quanto a Avaliação Documental

A avaliação documental no Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora desempenha uma das etapas fundamentais no processo de seleção e acompanhamento das famílias interessadas em acolher crianças e adolescentes. Esta etapa consiste na análise minuciosa dos documentos apresentados pelas famílias, com o objetivo de verificar sua condição e aptidão para exercerem essa importante função.

Inicialmente, as famílias interessadas são solicitadas a preencher um formulário de inscrição que contém informações relevantes sobre sua composição, histórico familiar, se existe experiência prévia com crianças, entre outros detalhes pertinentes. Essas informações fornecem um panorama inicial sobre a estrutura familiar e a motivação para se tornarem acolhedoras.

Além disso, é requerida a apresentação dos documentos pessoais dos membros da família, como carteira de identidade, CPF, comprovante de residência e certidão de casamento ou união estável, quando for o caso. Esses documentos têm o propósito de verificar a identidade e a situação legal da família, garantindo que estejam aptas a exercer o papel de acolhimento.

A comprovação de renda também é um requisito importante durante a avaliação documental. A família pode apresentar documentos que evidenciem sua capacidade financeira para prover as necessidades básicas da criança acolhida, sem

comprometer a organização familiar. Isso pode ser feito por meio de contracheques, declaração de imposto de renda ou outros comprovantes de renda.

Outro aspecto relevante é a análise de idoneidade moral da família. Nesse sentido, são solicitados atestados de antecedentes criminais ou outros documentos que atestem a conduta ética e moral dos membros da família. Essa verificação é essencial para garantir a segurança e o bem-estar da criança acolhida.

Por meio da avaliação documental, é possível realizar uma análise cuidadosa das famílias acolhedoras, buscando garantir que estejam em conformidade com os requisitos legais e éticos estabelecidos para o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora. Dessa forma, esta etapa contribui para a seleção de famílias comprometidas e preparadas para oferecer um ambiente seguro, afetuoso e estável para crianças e adolescentes em situação de acolhimento, proporcionando-lhes uma oportunidade de crescimento e desenvolvimento saudável.

O rol de documentos solicitados em Florianópolis está disposto no art. 7º do Decreto nº 21.468/2020. Vejamos:

Art. 7º A inscrição das famílias interessadas em participar do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora será gratuita e permanente, realizada por meio do preenchimento de Ficha de Cadastro do Serviço, cuja disponibilização será amplamente divulgada na imprensa oficial e no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Florianópolis, com a apresentação dos documentos abaixo indicados:

- I - pedido de inscrição para família acolhedora assinado pela família requerente;
- II - ficha de Cadastro;
- III - certidão de nascimento ou casamento de todos os membros da família;
- IV - atestado médico comprovando saúde física e mental do (s) responsável(is);
- V - certidão negativa de antecedentes criminais de todos os membros da família maiores de 18 anos;
- VI - certidão negativa do Cartório Eleitoral;
- VII - certidão Negativa da Receita Federal, Estadual e Municipal;
- VIII - comprovante de residência;
- IX - documento de identificação, com foto, de todos os membros da família;
- X - título de eleitor do domicílio eleitoral do município de Florianópolis com inscrição superior há dois anos;
- XI - comprovante de atividade remunerada, de pelo menos um membro da família;
- XII - cartão do INSS, no caso de beneficiários da Previdência Social; e
- XIII - declaração do Banco com número da agência e conta em nome do responsável. (FLORIANÓPOLIS, 2020)

4ª) Quanto a Seleção

A equipe técnica do Serviço de Acolhimento Familiar é a responsável por proceder à seleção, à capacitação e ao acompanhamento das famílias acolhedoras, sendo que a organização das tarefas a serem desempenhadas deverá ser estabelecida de forma a dar fluidez ao seu bom andamento.

Após a análise inicial, as famílias cadastradas como potenciais acolhedoras são submetidas a um estudo psicossocial, com o propósito de identificar os aspectos subjetivos que podem qualificar ou não a família para fins de habilitação. Esta etapa compreende entrevistas individuais⁴⁹ e visitas às residências, sempre utilizando métodos que valorizem a participação colaborativa das famílias em um processo que inclua a reflexão e a autoavaliação. Sempre é aconselhável que todos os membros da família participem do processo de avaliação e seleção, uma vez que todos os integrantes do núcleo familiar devem concordar e estar envolvidos com a proposta.

Durante o processo de entrevista e visita domiciliar, algumas características são observadas, por exemplo: a disponibilidade e disposição para oferecer afetividade e cuidado; estabilidade emocional para estabelecer relações de apego e desapego; como as relações familiares e comunitárias estão caracterizadas; a dinâmica familiar; se há membros da família que demonstram algum grau de dependência química; as condições gerais da residência quanto ao espaço físico, incluindo acessibilidade e segurança; como a família demonstra sua motivação em acolher uma criança em sua rotina familiar; a capacidade de cuidado com crianças e adolescentes e de lidar com os momentos de separação; a condição de estabelecer momentos de escuta; a capacidade de interação e colaboração com a equipe técnica, com disposição para pedir ajuda quando necessário.

Além de avaliar a adequação para a função de acolhimento, o estudo psicossocial conduzido pela equipe técnica já produz as informações sobre o perfil de crianças e/ou adolescentes que cada família está predisposta a acolher. Nesse

⁴⁹ Como a implantação do Serviço de Família Acolhedora em Florianópolis ocorreu no período de pandemia, as entrevistas individuais ocorreram de forma remota para evitar possíveis contaminações pela Covid-19, priorizando os primeiros contatos físicos nas visitas domiciliares, mas sempre observando as orientações sanitárias daquele momento.

momento, as trocas e opiniões discutidas entre a equipe e a família são essenciais para se aproximar da realidade possível de exercer os cuidados com qualidade, mesmo que essa avaliação possa sofrer alterações durante o processo de capacitação.

5ª) Quanto a Capacitação das Famílias Acolhedoras

A capacitação das famílias acolhedoras desempenha um papel crucial na preparação para o acolhimento, sendo fundamental para preparar um ambiente seguro e saudável para crianças e adolescentes, capaz de enfrentar os desafios e as responsabilidades que surgem ao acolher uma criança em sua residência.

Uma das condições primordiais para uma capacitação com conteúdo que afete as famílias é a oferta de informações claras e abrangentes sobre o processo de acolhimento familiar, as demandas emocionais e comportamentais das crianças acolhidas e os direitos e deveres das famílias acolhedoras. Nesse processo, é importante fornecer um conhecimento sólido sobre os aspectos legais, psicológicos e sociais envolvidos nesse processo, permitindo que as famílias compreendam as expectativas e os desafios que podem enfrentar.

Sem dúvidas, acolher uma criança ou um adolescente em situação de violência pode ser uma experiência desafiadora e que exige habilidades específicas de comunicação, resiliência e compreensão por parte das famílias. Portanto, é importante proporcionar espaços de reflexão, troca de experiências e orientação profissional, visando fortalecer o apoio emocional das famílias acolhedoras.

Para enfrentar o desafio imposto pelo momento pandêmico, foi necessário desenvolver uma metodologia de capacitação capaz de transmitir as informações propostas, mas também garantir a segurança dos envolvidos sem comprometer a continuidade do Serviço. Assim, optou por fazê-la de forma on-line, utilizando a plataforma Google Meet. A estrutura inicial da capacitação foi pensada para oferecer quatro encontros de três horas cada, totalizando 12 horas/aula de curso obrigatório, conforme conteúdo a seguir:

Módulo I: Política Nacional de Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social; O Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Noções sobre os Direitos da Criança e do Adolescente.

Módulo II: O cotidiano da Família Acolhedora; Reflexões sobre a acessibilidade de um ambiente seguro de acolhimento; Papéis e responsabilidades.

Módulo III: Vínculo e apego; Desenvolvimento infantil; Aspectos da violência e seus traumas; Entendendo e lidando com o comportamento.

Módulo IV: Rede de atendimento à criança e ao adolescente; O Sistema de Justiça e aspectos legais da guarda; A atuação do Ministério Público; A relação com o Conselho Tutelar e demais Órgãos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).

Vale apontar aqui que os profissionais convidados para ministrar módulos eram da própria equipe técnica, profissionais da rede de atendimento diretamente vinculada ao SFA, como Ministério Público, Vara da Infância, Conselho Tutelar, especialistas sobre temas de relevância para as famílias.

Nesse momento também é explanado de forma detalhada como o acolhimento acontece, deixando claro que a família acolhedora só pode acolher uma criança ou um adolescente de cada vez, com exceção dos casos que envolvem grupos de irmãos, situação em que se carece de uma atenção e avaliação psicossocial priorizada por parte da equipe.

É aqui também que as famílias aprofundam a discussão sobre a utilização do subsídio financeiro disponibilizado pelo Serviço como forma de garantir uma complementação no orçamento familiar, destinado ao suprimento da alimentação, do vestuário, da higiene pessoal, do lazer e outras necessidades básicas da criança ou do adolescente inserido no SFA, cujo valor definido é de um salário mínimo brasileiro vigente por mês. No entanto, para aquelas situações em que há alguma necessidade específica de complementação nesse valor, está previsto um percentual de acréscimo, conforme dispõe o Decreto:

Art. 31 Fica assegurado o Subsídio Financeiro às famílias acolhedoras, através de recurso alocado para esta finalidade no Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS ou pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, observando as normativas e resoluções vigentes.

[...]

§ 5º Quando a criança e/ou adolescente necessitar de cuidados especiais, receberá o valor de 1 1/2 (um e meio) Subsídio Financeiro, consideradas as seguintes situações, exceto quando a criança e/ou adolescente receber Benefício de Prestação Continuada (BPC):

I - usuários de substâncias psicoativas;

II - que convivem com o HIV/AIDS;

III - que convivem com neoplasia (Câncer);

IV - com deficiência que não tenham condições de desenvolver as atividades da vida diária (AVDs) com autonomia;

V - excepcionalmente, a critério da equipe interdisciplinar do Serviço, pessoas que convivem com doenças degenerativas e psiquiátricas. (Decreto nº. 21.468/20, art. 31).

Nessa situação, a família acolhedora, quando recebe a criança ou o adolescente, recebe o valor correspondente poucos dias depois e assina o Termo de Compromisso com a Utilização do Subsídio Financeiro, no qual consta o seguinte:

Eu (nós), cidadão(aos) acima identificado(s), residente(s) e domiciliado(s) na cidade de Florianópolis/SC, pelo presente instrumento, declaro(amos) estar(amos) ciente(s) de que farei(emos) jus ao recebimento de subsídio financeiro mensal, equivalente ao valor acima especificado, durante o período de efetivo acolhimento, nos termos do art. 30 do Decreto nº 21.648. Afirmo(amos), saber também que o referido subsídio financeiro se destina a permitir que seja prestada toda a assistência a que me obriguei no ato da assinatura do termo de adesão e compromisso ao serviço família acolhedora, devendo ser utilizado, exclusivamente, conforme estipulado no Plano de Acompanhamento Familiar – PAF a ser construído por mim (nós) em conjunto com a equipe técnica do serviço. Por fim, declaro(amos) estar(mos) ciente(s) ainda que o cumprimento irregular das determinações acima me obriga ao ressarcimento do valor recebido durante o período da irregularidade, bem como de que o serviço a que aderi(mos) é voluntário, não sendo remunerado e não gerando vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim. (FLORIANÓPOLIS, 2020)

Para uma maior fluidez e liberdade das famílias, não é exigida comprovação ou prestação de contas de forma direta, apenas o acompanhamento da equipe ao observar o cotidiano da criança ou do adolescente acolhido.

6ª) Quanto a Habilitação

Após cumprirem os requisitos estabelecidos na legislação municipal, as famílias pretendentes a serem acolhedoras recebem a visita da equipe técnica para fechar os últimos detalhes e dar início aos encaminhamentos do acolhimento. Assim, se encaminha a finalização do parecer técnico, previsto no art. 9º do Decreto nº

21.648/20, no qual consta a descrição de todas as etapas pelas quais passaram as famílias, com uma manifestação formal sobre a condição de habilitadas ou não.

Em sendo o parecer favorável, a família acolhedora é convidada a assinar o termo de adesão e compromisso ao serviço de família acolhedora, no qual consta:

Eu (nós), cidadão(ões) acima identificado(s), residente(s) e domiciliado(s) na cidade de Florianópolis/SC, pelo presente instrumento, formalizo(amos) adesão e compromisso de que trata o art. 9º do Decreto nº 21.468/2020, em prestar serviço voluntário, nos termos do Parágrafo Único do art. 6º do Decreto nº 21.468/2020, na condição de família acolhedora responsável pelo acolhimento familiar de criança ou adolescente, obrigando-me(nos) a:

I – prestar assistência material, moral, educacional e de saúde à criança ou adolescente acolhido, bem como garantir-lhes ambiente favorável ao desenvolvimento de suas potencialidades;

II – aderir integralmente aos termos de serviço, participando das preparações, formações e atividades de acompanhamento para as quais for requisitada;

III – manter informações atualizadas sobre o estado geral da criança ou adolescente acolhido e fornecê-las à equipe técnica sempre que for solicitada;

IV – contribuir, sempre com orientação da equipe técnica, com a preparação da criança ou adolescente para o retorno à família ou colocação em família substituta, se assim o caso demandar;

V – utilizar o subsídio financeiro exclusivamente na forma prevista no Plano de Acompanhamento Familiar – PAF, construído pela família conjuntamente com a equipe técnica do serviço, afirmo(amos) estar(mos) consciente(s) de que tal serviço não será remunerado e não gerará vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim. (Termo de Adesão ao SFA, 2020).

Nas situações em que as famílias não são habilitadas por qualquer descumprimento às condicionalidades previstas na legislação municipal, ou pela apresentação por parte da equipe técnica de condições subjetivas identificadas durante a entrevista, a visita domiciliar ou durante a capacitação, é agendado um novo atendimento, no qual se informa o motivo pelo qual elas não estão habilitadas a acolher naquele momento.

Também após a habilitação, a condição da família acolhedora pode sofrer alteração em sua dinâmica e incorrer nas possibilidades de desligamento, nos termos do art. 13 do Decreto nº 21.468/20, a saber:

Art. 13 A família poderá ser desligada do serviço:

I - por determinação judicial, atendendo aos encaminhamentos pertinentes ao retorno à família de origem ou colocação em família substituta;

II - em caso de perda de quaisquer dos requisitos previstos no art. 5º ou descumprimento das obrigações e responsabilidades de acompanhamento, mediante parecer técnico expedido pela equipe técnica do Serviço;

III - por solicitação por escrito da própria família, na qual constará o prazo e o motivo para o desligamento.

Parágrafo único. No ato do desligamento a Família Acolhedora deverá assinar o Termo de Desligamento. (FLORIANÓPOLIS, 2020)

7ª) Quanto ao Acompanhamento

Com as famílias já devidamente habilitadas para receber a criança ou o adolescente, inicia-se outro momento importante, que é a preparação para o acolhimento em si.

O processo de acompanhamento das famílias de origem, das famílias acolhedoras e das crianças e dos adolescentes no Serviço de Família Acolhedora é de extrema importância para garantir que o acolhimento ocorra de forma a proporcionar o direito à convivência familiar e comunitária dentro daquilo que é previsto pelo Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. Esse acompanhamento abrange diferentes aspectos e envolve uma abordagem multidisciplinar, visando atender às necessidades de todas as partes envolvidas, em um esforço que abrange toda a rede de proteção em ações continuadas de articulação com as diferentes políticas públicas.

Em primeiro lugar, as famílias de origem, ou seja, aquelas das quais as crianças e os adolescentes foram temporariamente afastados, são objeto de atenção e suporte durante todo o processo de acolhimento. É essencial compreender os desafios e as dificuldades enfrentadas por essas famílias, oferecendo-lhes apoio psicossocial e toda a orientação necessária para que possam superar as questões que levaram ao afastamento dos seus filhos. O objetivo é promover a reintegração familiar sempre que possível, buscando a construção de um ambiente seguro e saudável para o retorno da criança ou do adolescente ao convívio familiar, conforme reza o §3º do art. 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 19 É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral.

[...]

§ 3º A manutenção ou a reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que será esta incluída em serviços e programas de proteção, apoio e promoção, nos

termos do § 1º do art. 23, dos incisos I e IV do caput do art. 101 e dos incisos I a IV do caput do art. 129 desta Lei. (BRASIL, 1990).

No que diz respeito às famílias acolhedoras, por sua vez, é imprescindível oferecer um acompanhamento sistemático e contínuo. Isso inclui visitas regulares, orientação técnica, capacitação e suporte emocional. As famílias acolhedoras desempenham um papel fundamental na vida das crianças e dos adolescentes acolhidos, e é essencial garantir que estejam preparadas para lidar com os desafios e oferecer um ambiente acolhedor e estável. Além disso, o acompanhamento objetiva fortalecer os laços entre a família acolhedora e a criança ou o adolescente, promovendo o desenvolvimento de relações afetivas saudáveis.

Já no que se refere às crianças e aos adolescentes acolhidos, o acompanhamento é voltado para assegurar que seus direitos e suas necessidades sejam atendidos de forma integral. Isso envolve cuidados com a saúde física e emocional, acesso à educação, suporte psicossocial, além de oportunidades de lazer e desenvolvimento pessoal. É fundamental que essas crianças e esses adolescentes sejam ouvidos, que suas opiniões sejam consideradas e que sejam envolvidos nas decisões que afetam suas vidas, sempre respeitando sua idade e sua capacidade de compreensão.

Jane Valente (2013) afirma que a operacionalização do Serviço de Acolhimento Familiar deve garantir a oferta de cuidados e proteção de acordo com a especificidade de cada situação apresentada, o que exige um olhar individual para a demanda apresentada. Ela continua:

O cuidado e a proteção das crianças e dos adolescentes são realizados por meio da preparação cuidadosa das famílias que os acolherão, do acompanhamento atento de como esse cuidado está se realizando, da oportunização de encontros individuais com a equipe e grupais com outras crianças em situação similar, de oferecimento de atendimento psicológico individual quando indicado, de definição da processualidade necessária para o retorno da criança à família de origem ou, quando é o caso, do encaminhamento a uma família substituta ou a outro serviço de proteção. (VALENTE, 2013, p. 124).

Nesse contexto, a atuação de uma equipe multidisciplinar é essencial, tendo em vista que profissionais como assistentes sociais, psicólogos e pedagogos trabalham em conjunto para realizar avaliações periódicas, elaborar planos de atendimento individualizados e acompanhar de perto o desenvolvimento das famílias

e das crianças e dos adolescentes acolhidos. Essa abordagem integrada visa proporcionar um ambiente seguro, acolhedor e propício ao crescimento e desenvolvimento saudável das crianças e dos adolescentes acolhidos, bem como apoiar as famílias de origem na superação das dificuldades enfrentadas.

Levando em consideração toda essa organização de trabalho, entendida como a espinha dorsal do funcionamento do SFA no município, tendo em vista sua proposta de direcionar a atuação os profissionais, identifica uma tentativa de estabelecer um conjunto de ações capazes de orientar todos os integrantes da rede de atendimento, do ponto de vista metodológico, quanto ao modus operandi do Serviço de acolhimento, inclusive colocar para as famílias interessadas as etapas que elas terão que passar até a habilitação propriamente dita.

No entanto, ainda aparecia outra questão que gerava dúvidas e questionamentos, que era a utilização do subsídio financeiro. Jane Valente (2013), já salientava essa questão em seu livro,

Outra questão que sempre surge nos espaços de socialização do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora é o subsídio financeiro oferecido à família acolhedora para os gastos necessários para os cuidados das crianças e dos adolescentes. Sugere-se um subsídio financeiro diferenciado para o acolhimento da criança ou do adolescente com alguma deficiência, tendo em vista as despesas maiores que tais casos geralmente exigem. (VALENTE, 2013, p. 291)

Esse aspecto trataremos em um item específico a seguir.

4.4.1 O subsídio financeiro às famílias acolhedoras

O subsídio financeiro às famílias acolhedoras é um componente essencial no SFA, visto que representa um apoio financeiro destinado a auxiliar as famílias no cuidado e na provisão das necessidades básicas das crianças e dos adolescentes acolhidos.

O subsídio é estabelecido de acordo com as políticas e legislações vigentes em cada localidade, podendo variar em termos de valor e critérios de pagamento. Geralmente, é destinado a cobrir despesas relacionadas à alimentação, ao vestuário, à saúde, à educação, ao lazer e outros gastos essenciais associados ao acolhimento.

Diante da ausência de uma definição clara na tipificação dos Serviços Socioassistenciais sobre a obrigação de subsidiar financeiramente as Famílias Acolhedoras, a Portaria Ministerial nº 223 de junho de 2017 trouxe uma importante flexibilidade para os gestores municipais. Ao facultar o uso da cota do recurso federal para subsidiar financeiramente essas famílias, o Ministério do Desenvolvimento Social abriu caminho para uma maior efetividade e abrangência do serviço:

Art. 2º – Os recursos do cofinanciamento federal do Bloco de Financiamento da Proteção Social Especial de Alta Complexidade poderão ser utilizados para subsidiar financeiramente as famílias acolhedoras do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, com vistas à manutenção de crianças e adolescentes durante o período de acolhimento (BRASIL, 2017, p. 2).

No Prejulgado nº 1681⁵⁰, o Tribunal de Contas de Santa Catarina se manifesta na possibilidade de utilização de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para fins de pagamento do subsídio financeiros às famílias acolhedores, como forma de incentivar a implantação pelos municípios e em observância ao §2º, do art. 260 do ECA.

1. Conforme o disposto no § 2º do art. 260 da Lei nº 8069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente, os critérios de utilização dos recursos do fundo, tanto daqueles oriundos de doações ou deduções do imposto de renda, quanto dos provenientes de repasses de entes públicos, devem ser fixados pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, através de plano de aplicação.
2. A administração dos recursos é tarefa exercida pelo órgão público designado pelo Chefe do Poder Executivo para a execução orçamentária e contábil do fundo.
3. O Conselho vai dizer o quanto de recursos será destinado para tal programa de atendimento e o órgão público irá proceder à liberação e ao controle dos valores dentro das normas legais e contábeis.
4. O desenvolvimento de projetos que visem executar a política de proteção especial à criança e ao adolescente, depende de previsão legal e orçamentária própria emitida pelo ente federado, e do atendimento integral às normas que regem o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FIA.
5. Os recursos do FIA não podem ser utilizados para pagamento exclusivo da folha de profissionais que atuam diretamente nas casas de acolhimento, pois não é admissível a sua utilização para a manutenção das entidades que os executam, assim como não é possível a aquisição de veículo (art. 90, caput, do ECA).
6. Os Municípios que possuem Casas de Acolhimento vinculadas ao Fundo Municipal de Assistência Social se enquadram na vedação contida no artigo 16, inc. IV da Resolução n. 137/2010 do CONANDA.

⁵⁰ Prejulgado reformado pela Decisão 432/2019, nos autos @CON 17/00816486, em 12/06/2019, para acrescentar o item 7.

7. Os Municípios que contam com programa de acolhimento familiar podem utilizar recursos do FIA para pagamento de subsídio a família acolhedora (art. 34, §4º, do ECA). (Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2019)

Em Florianópolis, essa previsão foi definida na Lei nº 10.696/2020, art. 41:

Art. 41 Será concedido um subsídio financeiro à Família Acolhedora, no valor de um salário mínimo nacional vigente, a ser pago mensalmente, por um período de até seis meses, podendo ser prorrogado a cada três meses, mediante avaliação e justificativa técnica e decisão judicial. (FLORIANÓPOLIS, 2020).

E no Decreto nº 21.465/2020:

Art. 30 Fica instituído o Subsídio Financeiro para o acolhimento de Crianças e Adolescentes em situação de risco pessoal e social, residentes e domiciliados no município de Florianópolis/SC, inseridas no Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, ofertado pela Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS que integra o Sistema Único de Assistência Social - SUAS do Município de Florianópolis/SC.

Art. 31, § 3º O valor do Subsídio Financeiro será de 01 (um) salário mínimo brasileiro vigente mensais, reajustado conforme legislação brasileira, devidos a partir da expedição de Guia termo de Acolhimento ou decisão Judicial. (FLORIANÓPOLIS, 2020).

É importante ressaltar que o subsídio financeiro não é visto como uma remuneração ou renda adicional para as famílias acolhedoras, mas sim como um suporte para garantir o cuidado e a proteção das crianças e dos adolescentes durante o período de acolhimento e para minimizar os impactos financeiros decorrentes dessa responsabilidade, conforme assevera Valente (2013).

A experiência tem mostrado que não existe motivação financeira no engajamento das famílias como acolhedoras. O recurso oferecido pelo serviço é equivalente às despesas cotidianas de uma criança/adolescente. Entende-se que, para atender aos propósitos do serviço, a família acolhedora deve atuar como voluntária, recebendo subsídio financeiro na forma da lei ou segundo parâmetros locais. (VALENTE, 2013, p. 291)

4.4.2 Desafios, fragilidades e limitações: reflexões sobre o funcionamento

Para alcançar o objetivo apontado no Projeto Técnico do SFA, qual seja “garantir proteção através do acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas, cumprindo o que estabelece o ECA” (FLORIANÓPOLIS, 2020), é fundamental realizar

um acompanhamento próximo e sistemático de todas as partes envolvidas, incluindo a família de origem, a família acolhedora, a criança e/ou o adolescente. Esse acompanhamento requer a participação ativa de todo o Sistema de Garantia de Direitos, e em especial do sistema de justiça, a fim de assegurar a qualidade e agilidade das ações, visando minimizar qualquer situação de revitimização e prolongamento excessivo da medida aplicada às crianças e aos adolescentes.

Nessa perspectiva de trabalho, ao longo do processo de operacionalização do serviço, os desafios passam a ser uma realidade presente no cotidiano dos diferentes atores do SGD, que passam a se deparar com várias questões que geravam dúvidas na sua execução, dentre as quais: a preocupação com o vínculo que os acolhidos iriam estabelecer com as famílias acolhedoras, que poderiam causar ainda mais sofrimento com o desacolhimento; se crianças e adolescentes em acolhimento institucional poderiam ser transferidos para alguma família acolhedora; qual seria o papel do Conselho Tutelar quanto à possibilidade de aplicação da medida em caráter emergencial; a articulação com as unidades de saúde e de educação para facilitar o diálogo com as famílias acolhedoras e a facilitação nos atendimentos, entre outras.

Esses desafios evocam uma série de reflexões críticas, pois revelam preocupações intrincadas que requerem análises cuidadosas. A integração entre o serviço de família acolhedora e outras instâncias, como os equipamentos de saúde e educação, revela um desafio sistêmico. A coordenação eficaz entre essas esferas se revela fundamental para proporcionar um ambiente de apoio para as famílias acolhedoras e acolhidos.

Outra preocupação central está relacionada ao vínculo entre os acolhidos e as famílias acolhedoras, tornando-se uma questão crucial. A possibilidade de estabelecer laços afetivos profundos pode, paradoxalmente, aumentar o sofrimento no momento do desacolhimento. Essa ambivalência suscita um questionamento sobre como equilibrar a busca por vínculos saudáveis com a necessidade de preparar as crianças e adolescentes para a reintegração familiar.

Nesse ponto, cabe uma reflexão sobre uma das fragilidades no processo de diálogo com as famílias acolhedoras que é a construção de vínculos de apego com os acolhidos. Esse ponto está relacionado àquilo que John Bowlby (1989) acreditava, ou seja, que o apego é uma necessidade básica dos seres humanos, tão fundamental

quanto as necessidades fisiológicas, como alimentação e abrigo. Ele argumentava que os seres humanos têm uma predisposição biológica para buscar proximidade e segurança com figuras de apego, geralmente os cuidadores primários, como os pais.

Apesar de essa teoria se alinhar e ter relevância ao discutir a importância da implantação do SFA, pois um de seus princípios fundamentais é proporcionar às crianças e/ou aos adolescentes em acolhimento familiar uma ligação afetiva capaz de proporcionar um ambiente afetivo e de cuidado, é ainda mais fundamental instrumentalizar essas famílias acerca do momento de desligamento da criança ou adolescente.

Sendo assim, a aproximação do momento do desligamento, se faz essencial que o Serviço de Acolhimento inicie um processo de preparação gradual, visando assegurar a transição da forma mais tranquila e adequada possível. Para isso, a equipe técnica deve atuar como facilitadora, promovendo diálogos abertos e transparentes com todas as partes envolvidas: criança ou adolescente, família acolhedora, família de origem e, quando necessário, outros profissionais e instituições relacionados ao caso.

O retorno à família de origem é outro ponto de extrema importância e carece que a equipe técnica acompanhe de perto essa transição, pois representa a retomada dos vínculos familiares e comunitários em sua plenitude. A atuação da equipe garante o suporte, orientação e encaminhamentos necessários para serviços específicos, com o objetivo de fortalecer a família e garantir um ambiente seguro e saudável para o acolhido. Nesse sentido, é relevante promover momentos de integração e orientação conjunta, visando a construção de vínculos e o estabelecimento de estratégias para a continuidade do cuidado.

Quando o retorno à família de origem não é possível ou adequado, o processo de desligamento deve envolver o encaminhamento para a família extensa ou adoção. Isso envolve oferecer apoio emocional, informações sobre o processo de adoção, esclarecimentos de dúvidas e encaminhamentos legais, sempre garantindo que a criança ou o adolescente seja ouvido e tenha sua opinião considerada, levando em conta sua idade e sua capacidade de compreensão.

A criança e o adolescente em processo de desligamento devem ter a oportunidade de conversar, ainda, sobre suas expectativas e inseguranças

quanto ao retorno ao convívio familiar, bem como sobre o sentimento de saudade do ambiente de acolhimento, da família acolhedora, dos profissionais do serviço e dos colegas. Os educadores/cuidadores ou famílias acolhedoras, particularmente aqueles que mantêm vinculação afetiva mais significativa com a criança e o adolescente, devem ser preparados e receber especial apoio nesse momento. Nesse sentido, é importante que no serviço de acolhimento seja viabilizado um espaço de acompanhamento contínuo, no qual possam expressar, inclusive, a dor pela separação da criança ou do adolescente. (BRASIL, 2009, p. 60).

Observa-se nesse processo de implantação foi acompanhado por uma série de limitações que, muitas vezes, interferiram na operacionalização do Serviço, tanto na qualidade do atendimento prestado quanto no impacto sobre as crianças e adolescentes em acolhimento.

Dentre essas limitações está a falta de famílias acolhedoras, pois a disponibilidade limitada de famílias dispostas a acolher crianças e adolescentes se torna uma preocupação constante. Isso não apenas restringe as opções de acolhimento, mas também pode representar um sobrecarga para aquelas que já estão habilitadas, uma vez que podem ser demandadas constantemente, não respeitando o intervalo entre os acolhimentos, necessário para a reorganização da família acolhedora e seu processo de luto após o desligamento.

Outro ponto é a capacitação insuficiente, visto que a ausência de uma base sólida de compreensão sobre os principais aspectos que envolvem os cuidados cotidianos do acolhido, além do real entendimento acerca das responsabilidades de casa envolvido, seja as famílias, os profissionais do serviço, mas também sobre o papel dos demais órgãos responsáveis pela criança ou adolescente.

Ainda, a supervisão inadequada ou irregular pode levar a situações que não evidencie possíveis situações de violações ou incompletude no exercício de cuidado e proteção, ou seja, a falta de monitoramento, por parte da equipe técnica, eficiente pode comprometer a segurança das crianças e dos adolescentes.

Nesse sentido, essas limitações essenciais na operacionalização do serviço de família acolhedora ressaltam a necessidade de uma reflexão abrangente e da adoção de medidas críticas para superar esses obstáculos. Isso requer uma avaliação mais profunda das políticas públicas, um compromisso financeiro mais substancial e uma abordagem mais sensível às necessidades das crianças e das famílias envolvidas.

5 CONCLUSÃO

A construção de um novo ordenamento jurídico voltado para os direitos da infância e da adolescência foi um marco imprescindível na busca pela transformação da condição de "menores" para a de cidadãos plenos de direitos. Essa mudança representou uma ruptura com a antiga concepção que coisificava a infância, tratando as crianças como objetos desprovidos de voz e autonomia. Ao enfatizar o paradigma de sujeitos, a nova legislação reconheceu a importância de garantir às crianças e adolescentes sua plena dignidade e participação na sociedade, assegurando-lhes acesso aos direitos fundamentais.

A transição da condição de "menores" para cidadãos plenos permitiu estabelecer uma base sólida para o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes, visando ao seu bem estar físico, emocional e social. Essa mudança de perspectiva também trouxe consigo uma maior responsabilidade do Estado e da sociedade na proteção e promoção dos direitos infantojuvenis. Através dessa nova abordagem, foi possível fortalecer políticas públicas voltadas para a educação, saúde, cultura e lazer, bem como para a prevenção e combate de situações de violência, abuso e exploração.

O paradigma de sujeitos de direito, ancorado em uma legislação que prioriza os direitos da infância e adolescência, é um instrumento poderoso para promover a inclusão social e a equidade, reduzindo as desigualdades que afetam muitas crianças e adolescentes em nosso país. No entanto, é essencial que esse paradigma seja efetivamente implementado, garantindo a participação ativa das crianças e adolescentes em todas as decisões que os afetem, respeitando suas individualidades e necessidades específicas.

Nesse sentido, com base nos estudos realizados nesta pesquisa, fica evidente que as concepções de criança e adolescente são construídas de maneira complexa e multifacetada, moldadas por diferentes contextos sociais, políticos e interesses econômicos ao longo da história. Ao analisarmos as representações sobre o que é ser criança e vivenciar a infância, percebemos que essas experiências são diversificadas, influenciadas por fatores como cor, raça, gênero e classe social. Embora tenham

ocorrido avanços nas legislações, ainda persistem desigualdades no tratamento e na atenção destinada a crianças e adolescentes em situação de pobreza.

Durante a pesquisa, nos deparamos com uma realidade marcada por infâncias pobres, marginalizadas e institucionalizadas. Ao longo do tempo, essas instituições, de Orfanatos a Instituições Correcionais e Disciplinares, passaram por mudanças, mas as barreiras ainda persistem. A transição para Fundações e instituições de abrigo representou um esforço para superar a cultura de institucionalização, mas desafios persistem. Nosso empenho foi em dar visibilidade a essas questões e refletir sobre como o Estado, a família e a sociedade atendem às necessidades dessas crianças e adolescentes em situação vulnerável.

Ainda há muito trabalho a ser feito para garantir que todas as crianças e jovens tenham acesso a uma infância digna, livre de marginalização e com oportunidades de desenvolvimento pleno. É essencial continuarmos buscando formas de superar essa cultura de institucionalização e de construir uma sociedade mais inclusiva, igualitária e acolhedora para todas as crianças, independentemente de suas origens e condições sociais.

Diante dos problemas evidenciados pela institucionalização, é inegável a necessidade de repensar e reformular as práticas voltadas para o acolhimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Os prejuízos causados pela ruptura de laços afetivos, privação do convívio familiar e impessoalidade nos cuidados são amplamente reconhecidos pela sociedade, assim como o impacto negativo no desenvolvimento global desses indivíduos. Além disso, é crucial considerar a experiência subjetiva de violência vivenciada por essas crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, pois são pressionadas a abandonar suas histórias e características anteriores para se adequarem a valores impostos e naturalizados como adequados pela sociedade.

Os ideais impostos pela sociedade, que se apresentam como universais e neutros, geram violência ao limitar e reprimir a diversidade de etnias, culturas e sexualidades que compõem a nossa sociedade. Essa imposição de modelos identitários pode ser especialmente prejudicial para as crianças e adolescentes acolhidos, que enfrentam uma pressão adicional para se adequarem a esses ideais e se afastarem de suas identidades.

Diante desse contexto, torna-se urgente e imprescindível promover uma revisão profunda do sistema de acolhimento institucional, buscando alternativas que priorizem o fortalecimento dos laços familiares, a preservação da identidade e o respeito à diversidade de cada indivíduo. É preciso desenvolver políticas públicas mais abrangentes e eficazes, que garantam o acesso a serviços de qualidade e proporcionem o suporte necessário para que as famílias possam cumprir seus papéis de cuidado e proteção.

Além disso, é fundamental combater os estigmas e preconceitos que permeiam a sociedade, reconhecendo e valorizando a diversidade como um elemento essencial para a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e respeitosa com os direitos de todas as crianças e adolescentes. Somente assim poderemos garantir um futuro mais promissor e acolhedor para essas gerações que tanto necessitam de cuidado e proteção.

Diante desse contexto, torna-se notório um processo em que o Estado tem diminuído seu papel na proteção social, ao mesmo tempo em que outras instâncias, como as organizações privadas prestadoras de serviços sociais, ganham oficialidade, como indicado pelas legislações atuais. Contudo, ao analisarmos as transformações familiares que ocorrem ao longo da história e as dificuldades cotidianas enfrentadas pelas famílias da classe trabalhadora, torna-se cada vez mais evidente a importância da atuação do Estado na defesa dos direitos e na garantia de políticas públicas universais e de qualidade para o exercício efetivo da proteção social.

A valorização da família e das organizações privadas como atores na prestação de serviços sociais não pode obscurecer a relevância e a responsabilidade primordial do Estado na proteção social. A realidade das famílias da classe trabalhadora apresenta inúmeras demandas e desafios, e a atuação do Estado é fundamental para garantir que essas famílias tenham acesso a serviços essenciais e de qualidade. A limitação ou restrição das ações executadas pelas organizações privadas de interesse público destaca a necessidade de uma atuação estatal efetiva para suprir lacunas e assegurar a proteção social de forma abrangente e igualitária.

A proteção social não deve ser vista como um fardo apenas do âmbito privado ou das organizações não governamentais, mas sim como um dever do Estado para com sua população. O Estado tem o papel crucial de defender os direitos dos cidadãos

e garantir que as políticas públicas sejam universais, acessíveis e de qualidade para todas as famílias, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade. Dessa forma, a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva depende da efetiva atuação do poder público na proteção social, atendendo às necessidades da população e promovendo o bem-estar coletivo.

Como isso, observamos um processo marcado pela redução do papel oficial do Estado na proteção social e, ao mesmo tempo, pela oficialização de outras instâncias, como mencionado anteriormente. O cenário de pluralismo de bem-estar neoliberal contribui para que a atuação do Estado nas políticas sociais se torne cada vez mais limitada e focalizada, fundamentada na ideia liberal de que as famílias são responsáveis pela maior parcela do cuidado de seus membros. Isso resulta em um aumento das responsabilidades familiares com a reprodução social e o cuidado de diversos grupos, como crianças, idosos, enfermos e pessoas com deficiência, em detrimento de uma menor provisão do cuidado de proteção por parte do poder público.

No entanto, ao analisarmos as insuficiências das políticas públicas e as dificuldades objetivas e subjetivas enfrentadas pelas famílias brasileiras para cumprir as tarefas designadas a elas, torna-se evidente a necessidade de priorizar o cuidado com as próprias famílias. Antes de exigir que as famílias assumam mais responsabilidades, é fundamental garantir que elas sejam devidamente cuidadas pelo Estado. Isso requer um compromisso e uma atuação mais efetiva do Estado na garantia dos direitos sociais universais, proporcionando o suporte necessário para que as famílias possam exercer suas funções protetivas.

No âmbito da política pública de proteção às crianças e adolescentes em situação de violação de direitos, o acolhimento familiar se configura como uma nova modalidade de proteção e de organização familiar que suscita questões pertinentes a um campo bastante amplo e multidisciplinar. A implementação de ações de governo, como os programas de famílias acolhedoras, ocorre simultaneamente ao reordenamento do acolhimento institucional e familiar em âmbito nacional, como preveem atuais diretrizes e normativas.

A análise dos programas de acolhimento em andamento oferece substrato para que sejam propostas intervenções em situações de grande complexidade, como as que envolvem as famílias das crianças e adolescentes acolhidos. Os

encaminhamentos devem considerar as especificidades dos casos abordados, sendo o acolhimento familiar uma das medidas possíveis que compõem a rede de proteção, ao lado de outras modalidades de atendimento.

Promover estudos de aprofundamento na área é de fundamental importância, visto que o acolhimento familiar se encontra em processo de implantação. As experiências de programas vigentes que precederam essa nova proposta de atendimento permitem a discussão da medida e reforçam a necessidade do reordenamento que vem ocorrendo em território nacional.

Mesmo diante de um processo longo, que iniciou com a apresentação do projeto que instituiria o então “programa de famílias protetoras” até a aprovação da nova Lei em 2019, no qual contou com a participação ativa do Ministério Público e da Vara da Infância e Juventude da Capital, o serviço após sua implantação em 2020 precisou se consolidar enquanto alternativa ao acolhimento institucional na cidade. Foi a partir dessa perspectiva que o a implantação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora foi se concretizando.

Evidenciou-se que a comunicação com a sociedade e os integrantes do Sistema de Garantia de Direitos é um fato importante na divulgação dessa modalidade de atendimento, seja para fins de atrair mais famílias interessadas em se habilitar para atendimento, seja no fortalecimento dos encaminhamentos e apoio aos acolhidos durante o atendimento, garantindo rápido acessos aos serviços de saúde e educação, por exemplo.

Apesar de uma fase relativamente mais estruturada, a coleta de dados e o preenchimento do formulário de cadastro durante as etapas de seleção e formação das famílias acolhedoras permitem um melhor conhecimento e análise dos perfis dos candidatos, bem como de suas motivações e potencialidades para exercerem esse papel essencial na vida das crianças e adolescentes. É crucial, entretanto, que ao final desse processo, sejam incluídos dados objetivos e subjetivos observados ao longo do acompanhamento, a fim de que o cadastro seja enriquecido com informações relevantes para a tomada de decisões e a avaliação contínua da atuação das famílias acolhedoras. Além disso, a utilização de informações precisas e atualizadas no cadastro facilita a articulação entre os profissionais envolvidos no processo de

acolhimento, potencializando a integração e a efetividade das políticas públicas voltadas para a proteção da infância e adolescência.

A formatação de uma grande de capacitação que atenda as demandas das famílias interessadas se tornou um grande desafio, pois é uma etapa fundamental para garantir uma atuação qualificada e consciente por parte das interessadas. A possibilidade de trabalhar em grupo trouxe algumas vantagens, possibilitando a troca de experiências, a aprendizagem coletiva e a reflexão conjunta sobre os desafios e responsabilidades envolvidos no acolhimento familiar, mesmo que esse momento tenha acontecido de forma online.

É durante a formação inicial, que as famílias interessadas têm a oportunidade de conhecer aspectos fundamentais relacionados ao funcionamento do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, como a dinâmica de trabalho, os objetivos do acolhimento familiar e as especificidades da atuação junto às crianças e adolescentes acolhidos. Esses encontros proporcionam um espaço para que cada família possa discernir com clareza se está preparada e possui nas condições necessárias, naquele momento, para participar do SFA, considerando suas particularidades e expectativas.

Um ponto relevante nas discussões sobre o SFA é a clareza da provisoriedade da medida de acolhimento, seja familiar ou institucional, ela é uma característica essencial e legalmente estabelecida para a proteção de crianças e adolescentes em situação de acolhimento. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) determina um período máximo de 18 meses para o acolhimento, buscando assegurar que essa medida seja transitória e que o retorno à família de origem ou a inserção em família substituta ocorra o mais breve possível, sempre com foco no melhor interesse da criança.

Essa concepção traz, no caso do acolhimento familiar, uma ideia de que os vínculos afetivos constituídos ao longo do acolhimento trariam prejuízos emocionais para o acolhimento. Essa foi uma bandeira defendida em muitos espaços de discussão ao tratar da implantação do SFA em Florianópolis. Entretanto, a importância do SFA é reforçada pela teoria do apego de Bowlby (89), que destaca a necessidade de uma experiência inicial de cuidado afetuoso e estável para o desenvolvimento saudável das crianças. Essa vinculação emocional, bem como um ambiente acolhedor e cuidados de qualidade, são aspectos essenciais para que as crianças e/ou

adolescentes acolhidos possam desenvolver um sentimento de confiança nos outros e no mundo ao seu redor.

Existem, hoje em dia, evidências impressionantes e descentes que o modelo de apego, que um indivíduo desenvolve nos anos de imaturidade - primeira infância, infância e adolescência - é profundamente influenciado pela maneira como seus pais (ou outras figuras parentais substitutas) o tratam. (Bowlby, 1989, p. 121)

Portanto, garantir um ambiente acolhedor, seguro e afetivo, como proporcionado pelo Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, é fundamental para o desenvolvimento saudável das crianças e adolescentes em situação de acolhimento.

Em suma, a busca por fortalecer os vínculos familiares e comunitários das crianças e adolescentes acolhidos é uma trajetória contínua e que demanda a participação de todos os atores envolvidos no sistema de proteção à infância e adolescência. O aprimoramento da legislação, a articulação em rede, a capacitação dos profissionais e a conscientização da sociedade são fatores cruciais para construir uma realidade em que todas as crianças possam crescer em um ambiente de afeto, cuidado e oportunidades para o seu desenvolvimento integral.

6 BIBLIOGRAFIA

ALENCAR, M. M. T. de. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. *In*: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2006. p. 61-78.

ARANTES, E. M. M. Direitos da Criança e do Adolescente: um debate necessário. **Revista Psicologia Clínica**, Rio de Janeiro: Departamento de Psicologia da Pontifícia Universidade Católica, v. 24, n. 1, p. 45-56, 2012.

ASSIS, S. G. de; FARIAS, L. O. P. **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento**. São Paulo: Hucitec, 2013.

AZEVEDO, G. C. **Os juízes de órfãos e a institucionalização do trabalho infantil no século XIX**. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao27/materia01/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BIROLI, F. **Família**: novos conceitos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

BIROLI, F. **Gênero e desigualdades**: os limites da democracia no Brasil. 1. ed. São Paulo. Boitempo, 2018.

BOWLBY, J. **O papel do apego no desenvolvimento da personalidade**. Uma base segura: aplicações clínicas da teoria do apego. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 17.943-A, publicada em 12 de outubro de 1927. **Consolida as leis de assistência e protecção a menores**. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17943-a-12-outubro-1927-501820-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. LEI Nº 4.513, publicada em 01 de dezembro de 1964. **Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências**. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513.htm

BRASIL. Lei nº 8.069, publicada em 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. LEI Nº 8.742, publicada em 07 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em 23 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS/SNAS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília: MDS/SNA, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: MDS/SNAS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Junho de 2009. Brasília: MDS, 2009. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-edolescentes/programas/pdf/orientacoestecnicas.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2013. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento**. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/OrientacoestecnicasparaelaboracaodoPIA.pdf. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas – Relatórios estatísticos**. Disponível em <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=ccd72056-8999-4434-b913-f74b5b5b31a2&sheet=4f1d9435-00b1-4c8c-beb7-8ed9dba4e45a&opt=cursel&select=clearall>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRESSAN, C. R. **Infância e adolescência**: entre avanços e retrocessos, um longo caminho para a garantia dos direitos da criança e adolescente. Sistematização da exposição realizada na Sessão Temática do dia 21 de maio de 2016 no 4º SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, em Belo Horizonte, Minas Gerais. Disponível: <http://www.cress-mg.org.br/Upload/Pics/df/dfd22d24-8740-42e4-89efa1044ffd8ac6.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRESSAN, C. R.; DEMETRIO, A. Crianças e adolescentes: dos direitos formalmente reconhecidos à insuficiência de sua concretização e o crescente processo de judicialização. **Revista Sociais e Humanas**, v. 33, p. 68, 2020.

CAMPOS, M.; TEIXEIRA, S. Gênero, família e proteção social: as desigualdades fomentadas pela política social. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13 n. 1, jan./jun. p. 20-28, 2010.

CARLOTTO, C. M. Gênero, políticas públicas e centralidade na família. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 86, Ano XXVII, p. 139-155, 2006.

CARLOTTO, C. M. Cuidados, produção e reprodução social: uma abordagem a partir da economia feminista. *In*: TEIXEIRA, S.; CARLOTTO, C. M. (Orgs.). **Família, cuidado e políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2020. p. 49-64.

COUTO, I. A. P.; MELO, V. G. **Reconstruindo a história do atendimento à infância no Brasil**. Em L. C. Bazílio, M. de L. Sá Earp & P. N. Noronha (Eds.), *Infância tutelada e educação: história, política e legislação*. Rio de Janeiro: Ravil, 1998. (p. 20-38)

DEL PRIORE, M. (Org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Editora Vozes. Petrópolis RJ, 2007.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade e do Estado**. São Paulo: Editora Boitempo, 2013.

ESQUIVEL, V. O cuidado: de conceito analítico a agenda política. **Revista Nueva Sociedad**, n. esp. em português, nov. 2015. Disponível em: <http://www.nuso.org/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

FALEIROS, V. P. **Infância e processo político no Brasil**. *In*: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Org.). *A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, 1995. p. 49-98.

FÁVERO, E. T. Promoção e proteção de direitos humanos de crianças e adolescentes. *In*: FÁVERO, E. T.; PINI, F. R. O.; SILVA, M. L. O. e (Orgs.). **ECA e a proteção integral de crianças e adolescentes**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2020. p. 35-50

FLORIANÓPOLIS. Lei Municipal nº 9197, publicada em 17 de janeiro de 2013. **Institui o programa famílias acolhedoras no âmbito do município de Florianópolis e dá outras providências**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2013/920/9197/lei-ordinaria-n-9197-2013-institui-o-programa-familias-acolhedoras-no-ambito-do-municipio-de-florianopolis-e-da-outras-providencias>.

FLORIANÓPOLIS. Lei Municipal nº 10.696, publicada em 18 de março de 2020. **Dispõe sobre o programa Floripa cidade coração e dá outras providências.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2020/1070/10696/lei-ordinaria-n-10696-2020-dispoe-sobre-o-programa-floripa-cidade-coracao-e-da-outras-providencias>

FLORIANÓPOLIS. Decreto Municipal nº 21.648, publicado em 16 de junho de 2020. **Regulamenta o serviço de acolhimento familiar, instituído pela lei nº 10.696, de 2020 e dá outras providências.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2020/2165/21648/decreto-n-21648-2020-regulamenta-o-servico-de-acolhimento-familiar-instituido-pela-lei-n-10696-de-2020-e-da-outras-providencias>

FONSECA, C.. Fabricando família: Políticas públicas para o atendimento de jovens em situação de risco. In C. Cabral (Ed.), **Acolhimento familiar. Experiências e perspectivas** (pp. 86-101). Rio de Janeiro, RJ: UNICEF, 2004.

FRANÇA, M. **Famílias acolhedoras: preservando a convivência familiar e comunitária.** Editora Veras, São Paulo, 2006.

FREITAS, M. C. de (Org.). **História social da infância no Brasil.** 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2003.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ISHIDA, Válder Knji. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Doutrina e Jurisprudência.** 15. ed. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2014.

Julião, C., & Pizeta, F. **A rede social e o acolhimento institucional de crianças e adolescentes: A (re)construção dos direitos ameaçados ou violados.** Revista Triângulo, v. 4 n. 2-Esp (2011). P. 13-29. Disponível em <https://seer.uftm.edu.br/revistaeletronica/index.php/revistatriangulo/article/view/160>

KLEIN, L. et al. **A concepção moderna de infância sob a perspectiva do trabalho.** Curitiba, 2010.

KOPNIN, P. V. **A dialética como lógica e teoria do conhecimento.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LAMY, M. **Metodologia da pesquisa jurídica: técnicas de investigação, argumentação e redação.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LIMA, F. da S.; VERONESE, J. R. P. **Os direitos da criança e do adolescente: a necessária efetivação dos direitos fundamentais.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

MARCÍLIO, M. L. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950. *In*: FREITAS, M. C. (Org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2001. p. 53-79.

MARCÍLIO, M. L. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, [1998] 2006.

MEZZAROBBA, O.; MONTEIRO, C. S. **Manual de Metodologia da Pesquisa em Direito**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

MINAYO, M. C. de S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. (Orgs.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MIOTO, R. C. T. Processos de responsabilização das famílias no contexto dos serviços públicos: notas introdutórias. *In*: SARMENTO, H. B. de M. (Org.). **Serviço Social: questões contemporâneas**. v. 1. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2012. p. 125-138.

MIRANDA, H. S. Política Nacional do Bem-Estar do Menor e Aliança para o Progresso. **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, v. 10, n. 25, p. 143-158, 2020.

MOTA, A. E. **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PAIVA, A. S. C. **O acolhimento de crianças e adolescentes como medida de proteção social: dilemas e contradições**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2020.

PASSETTI, Edson. Crianças Carentes e Políticas Públicas. *In*: DEL PRIORE, M. (Org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2010. p. 499-540.

PEREIRA, P. A. P. Política Social, Cidadania e Neoliberalismo: reflexões sobre a experiência Brasileira. *In*: CARVALHO, D. B. B. de; SOUZA, N. H. B. de; DEMO, P. (Orgs.). **Novos paradigmas da Política Social**. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, Departamento de Serviço Social, 2002. p. p. 253 – 273.

PEREIRA, P. A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. *In*: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 25-42.

PEREIRA, T. da S. **Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

RIZZINI, Irene. (Org.). **Acolhendo crianças e adolescentes**: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil**: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, Irene. **O século perdido**. Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. Rio de Janeiro: AMAIS Ed./EDUSU, 1997. (Reeditado pela Ed. Cortez em 2009. São Paulo: Ed. Cortez. Terceira edição: 2011.).

RIZZINI, Irma. **Assistência à infância no Brasil**: uma análise de sua construção. Rio de Janeiro: EDUSU, 1993.

RIZZINI, Irma. Pequenos trabalhadores do Brasil. In: DEL PRIORE, M. (Org.). **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004. p. 376-406.

SARTI, C. A. **A família como espelho**: um estudo sobre a moral dos pobres. 7. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

SCHEINVAR, Estela. **Idade e proteção: fundamentos legais para a criminalização da criança, do adolescente e da família (pobres)**. In: NASCIMENTO, M. L. do (Org.). Pivetes: a produção de infâncias desiguais. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2002, p. 83-109.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Editora Cortez, 2014.

SILVA, R. N. L. M. da; TEIXEIRA, S. M. Política de assistência social: entre o familismo e a desfamíliação. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v. 20, p. 1-18, 2020. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/issue/view/754>. Acesso em: 23 mar. 2023.

TAVARES, J. de F. **Direito da infância e da juventude**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

TEIXEIRA, S. M. **A família na política de assistência social**: concepções e as tendências do trabalho social com famílias nos CRAS de Teresina. 2. ed. Teresina: EDUFPI, 2016.